

# KONSEKVENSERNA AV ETT EVENTUELLT FINSKT NATOMEDLEMSKAP

## EN BEDÖMNING

# INNEHÅLL

<b>FÖRORD</b> .....	<b>3</b>
<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>5</b>
<b>KAPITEL I. DET HISTORISKA ARVET: EN OSANNOLIK BERÄTTELSE OM ÖVERLEVNAD</b> .....	<b>8</b>
<b>KAPITEL II. EN STRATEGISKT FÖRÄNDERLIG OMVÄRLD</b> .....	<b>11</b>
1. Ryssland – en dynamisk och otillfredsställd stormakt .....	12
2. Från alliansfrihet mot kollektiv säkerhet .....	16
<b>KAPITEL III. MEDLEMSKAPETS INNEBÖRD</b> .....	<b>27</b>
1. Natos grundläggande syfte .....	28
2. Alternativ vid fullt medlemskap .....	34
<b>KAPITEL IV. EFFEKTERNA AV FULLVÄRDIGT MEDLEMSKAP I NATO</b> .....	<b>36</b>
1. Vägen härifrån och dit .....	36
2. Försvarsmässig och militär innebörd för Nato .....	37
3. Försvarsmässig och militär innebörd för Finland .....	40
4. Finland och Nato: medlemskapets strategiska och politiska innebörd.....	45
<b>SLUTSATS</b> .....	<b>57</b>
<b>BEDÖMARNÄ</b> .....	<b>58</b>
<b>BILAGOR</b> .....	<b>60</b>
Karta över Finlands internationella insatser sedan 1956 –.....	60
Karta över regionen.....	62

# FÖRORD

Det finska utrikesministeriet har beställt denna bedömning av konsekvenserna av ett eventuellt finskt medlemskap i Nato i samband med beredningen av regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse. Detta är den första bedömningen av detta slag som Finlands regering har beställt sedan 2007. Under det gångna decenniet har det skett betydande strategiska förändringar såväl globalt som på europeisk och regional nivå.

Vårt uppdrag var inte att ta ställning för eller mot ett Natomedlemskap. Inte heller ombads vi leverera en balansräkning där fördelarna med ett medlemskap vägs mot nackdelarna. Vår uppgift var i stället att bedöma möjliga konsekvenser av ett medlemskap så objektivt som möjligt. Det här innebär inte att alla följder av ett medlemskap är lika komplicerade eller okomplicerade. En del, såsom de avtalsskyldigheter som följer med ett medlemskap i Atlantpakten eller den direkta följden av att ingå i Natos kommandostruktur, är jämförelsevis enkla att beskriva. Andra, såsom Rysslands möjliga reaktioner på ett finskt inträde i Nato eller konsekvenserna av ett finskt medlemskap för debatten i Sverige, har med nödvändighet en mera probabilistisk karaktär. Vår bedömning avspeglar dessa skillnader i graden av visshet.

Vi har hållit oss till en strikt tolkning av vårt mandat med ett betydelsefullt undantag. Under arbetets gång blev det genast uppenbart att Finlands och Sveriges val (eller vice versa) att, oberoende av varandra eller tillsammans, ansluta sig eller inte ansluta sig till Nato kan innebära olika konsekvenser för säkerheten och försvaret i Finland. Sålunda har vi på eget initiativ utvidgat vår analys så att den innefattar ett scenario där Sverige ansluter sig till Nato medan Finland stannar utanför, eftersom detta skulle ändra det regionala strategiska och militära läget för Finland.




Rapporten behandlar inte konsekvenserna av ett eventuellt finskt Natomedlemskap för Åland, som är en självstyrande del av Finland. Förhållandet mellan de internationella avtal som ger Åland *sui generis*-status och de åtaganden som ett medlemskap medför kräver ytterligare utredningar. Detta var inte möjligt inom den tidsram vi hade tilldelats.

Vi vill uttrycka vår tacksamhet mot alla de personer i olika huvudstäder som gav oss av sin tid. Deras kunniga analyser och praktiska insikter har varit oundgängliga för vårt arbete. Likväl är de synpunkter som vi framlägger i denna konsekvensbedömning helt och hållet våra egna. Ett särskilt tack riktar vi till Finlands utrikesministerium som har gett oss tillgång till alla resurser vi har behövt för att kunna genomföra arbetet utan att i något skede ha försökt påverka dess innehåll.

*Mats Bergquist, François Heisbourg, René Nyberg, Teija Tiilikainen*


# SAMMANFATTNING

1. **DET HISTORISKA ARVET.** Finland har gått en lång väg sedan krigens på 1900-talet – inbegripet det kalla. Under denna process har landet lärt sig hantera komplexa internationella relationer och säkerhetsfrågor. Det har visat prov på sin vilja att försvara sig och kombinerat denna med en strävan att finna ett *modus vivendi* och etablera en stabil relation med Ryssland. När det gynnsamma strategiska sammanhang som följde efter kalla kriget ger vika för en bistrare och mera oberäknelig ordning måste Finland igen anpassa sig efter föränderliga omständigheter. Föreliggande bedömning av konsekvenserna av ett eventuellt Natomedlemskap fyller sitt syfte om den bidrar till en sådan anpassning.
2. **EUROPA.** Finland är ett västerländskt samhälle, en medlem i en större familj av likasinnade demokratier. I detta avseende innebar tiden efter kalla kriget med ett EU-medlemskap sedan 1995 en hemkomst. Denna europeiska dimension är en väsentlig del av Finlands nya identitet. Den medförde att Finlands syn på sig själv som ett alliansfritt land på grund av att EU-fördragen innehöll klausuler om militär assistans och landets lagstiftning följderiktigt ändrades, låt vara att landet höll fast vid sin politik att inte ansluta sig till militärallianser. Eftersom Finland är helt integrerat i Europa, delar landet med sina EU-partner de stora strategiska intressena och de växande utmaningarna både öster och söder om kontinenten. Emellertid förfogar EU inte över de institutioner och förmågor som behövs för att själv hantera dessa problem i deras fulla vidd. Finland är djupt medvetet om att det inte finns någon lösning på det specifika strategiska dilemma som dess oförutsägbara granne innebär och som kräver ständig omsorg. Inte heller är det välbetänkt att utgå från att en gemensam europeisk säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) som är i stånd till detta kommer att se dagens ljus inom överskådlig tid. Det samma gäller *mutatis mutandis* det regionala samarbetet, vilket är absolut nödvändigt men uppenbarligen inte tillräckligt med beaktande av aktuella säkerhetspolitiska utmaningar.
3. **KONVERGENS.** Finland har utvecklat en politik som innebär samverkan med alla partner och organisationer som var på sitt sätt bidrar till säkerheten i Europa. Bland dem noterar vi OSSE, de nordiska länderna, EU och Nato. Finland står liksom Sverige nästan så nära Atlantpak-



ten som det är möjligt för en stat som inte är medlem och håller alltså på att nå en plattå. Denna konvergens på militär och diplomatisk nivå har i sin tur medfört en betydande grad av interoperabilitet mellan Finland och Nato. De praktiska problem som ännu måste lösas om Finland blir medlem i Nato är rätt begränsade. Det här beror såväl på Finlands demokratiska lödighet som bygger på uppfattningen att Finland är ett militärt seriöst land vilket underbyggs av landets territorialförsvar. Finlands *Bündnisfähigkeit*, dess praktiska beredskap att bli en full medlem av Nato, är på motsvarande sätt hög. Sedd i ett Nato-perspektiv, är en finsk anslutning till Nato en tekniskt okomplicerad process och – med all sannolikhet – godtagbar för medlemsstaterna.

4. **SAMHÖRIGHET.** Finland och Sverige utgör ett gemensamt strategiskt område och har vägande skäl att göra samma grundläggande val vad gäller deras framtida säkerhet och försvar, vare sig det sker på basis av den nuvarande politik som syftar till konvergens med Nato men utan medlemskap eller med avsikt att ansluta sig till alliansen. Som västerländska och europeiska demokratier ingår båda länderna i Norden och i Östersjöområdet, och de står inför samma strategiska utmaningar och osäkerhet som regionen måste tackla. Denna strategiska realitet gäller inte minst de baltiska staternas säkerhet. Genom Finlands hela historia som självständig stat har strategiska beslut som fattats av det ena landet fått omedelbara och avgörande konsekvenser för det andra. Genom att arbeta tillsammans kan Finland och Sverige nå större inflytande – innanför eller utanför Nato. Så skedde också när de för tjugo år sedan tog beslutet att ansluta sig till EU. Omvänt skulle olika val i Finland och Sverige leda till nya svårigheter. Finland blir mera utsatt och sårbart än i dag om Sverige ensamt ansluter sig till Nato. Detta innebär också en allvarig utmaning för Stockholm, en förnyad aktualitet för den så kallade Finlandsfrågan, som hade bleknat bort tack vare Helsingfors förmåga att stabilisera sina relationer med Sovjetunionen och under det kalla kriget inlemma sig i västerländska strukturer. Går däremot Finland med i Nato medan Sverige stannar utanför, uppstår det en strategiskt vanskelig situation där Finland blir en utpost nästan utan landförbindelse med resten av Nato.
5. **RYSSLAND.** Som medlem i EU och som västerländsk demokrati delar Finland och dess partner ett brett spektrum av strategiska intressen som manar till solidaritet och gemensamma insatser. Emellertid ger geografin Ryssland en särskild tyngd: Finland och Ryssland har en 1 340 km lång gemensam gräns. Ryssland är en stormakt som inte är tillfreds, och



landet har upphöjt oförutsägbarheten till en strategisk och taktisk dygd som stöttas av en imponerande politisk och militär rörlighet. Landet har intagit en revisionistisk hållning i fråga om de normer och principer som reglerar den europeiska ordningen. Det betraktar Atlantpakten som en motståndare, och ser varje utvidgning av Nato som ett hot mot dess nationella säkerhet. Följaktligen försöker Ryssland motarbeta alla finska och svenska steg i riktning mot ett Natomedlemskap. Erfarenheterna från tidigare Natoutvidgningar ger vid handen att de politiska och ekonomiska reaktionerna kan bli starka, rent av fräna, även om Ryssland inte ser på Finland på samma sätt som på Ukraina eller Georgien. Även om de inte inbegriper militärt våld, är specifika motåtgärder svåra att förutse.

6. **BESLUTSFATTANDE.** En finsk anslutning till Nato inbegriper – om den blir verklighet – en invecklad diplomatisk och politisk process inte minst på grund av att anslutningen sannolikt sker i en mera laddad internationell atmosfär än tidigare utvidgningar av alliansen. Ur utrikespolitisk synvinkel finns det all anledning att förkorta övergångstiden mellan ansökan om medlemskap och anslutningen till Nato, eftersom den ryska antagonismen under denna tid skulle bli som mest tydlig. Men även i det fall att Natos medlemmar kan enas om en snabbprocedur för anslutningen, försvåras en sådan av att det sannolikt blir nödvändigt att sköta två anslutningsprocesser parallellt, en i Finland och en i Sverige. Dessa processer kan involvera folkomröstningar med osäkert resultat, och kan leda till olika beslut i de två länderna med åtföljande konsekvenser. En eventuell snabbprocedur ska likväl inte få påverka den demokratiska process som ett så betydande avgörande kräver. I själva verket har en djupgående och sannolikt utdragen offentlig debatt klara fördelar eftersom den kan förhindra att denna vitala fråga avgörs på kortsiktiga och ytliga grunder.

Vi kan inte annat än understryka hur fundamentalt beslutet är. Det innebär en vattendelare i politiken som måste betraktas som ett långsiktigt engagemang. Ett litet land som Finland har goda skäl att vara omtänksam när det överväger beslut om den grundläggande säkerhetsstrategin.



# KAPITEL I.


## DET HISTORISKA ARVET: EN OSANNOLIK BERÄTTELSE OM ÖVERLEVNAD

Ett lands strategiska val utformas inte bara enligt dess geografi och geopolitiska omvärld, utan också genom dess historiska erfarenheter. Vad som tidigare har fungerat och vad som inte har det när det gäller försvaret och den kollektiva säkerheten eller frånvaron av dem inverkar på framtida val. Detta gäller även Finland, låt vara att landets erfarenheter i många avseenden har varit exceptionella.

Efter att Röda armén i sin strategiska offensiv i juni–juli 1944 hade misslyckats med att bryta det finska försvaret, gick Stalin in för en politisk lösning för att tvinga Finland ut ur kriget. Vapenstilleståndet i september 1944 krävde en snabb demobilisering av armén på 550 000 män plus 200 000 kvinnor av en befolkning på under fyra miljoner. Finland måste också öppna sina flygplatser och marina anläggningar för de allierade (endast Sovjetunionen) och driva ut de 200 000 tyska soldaterna från norra Finland. Med en allierad kontrollkommission (i huvudsak sovjetisk) i landet och flottbasen i Porkkala, bara 30 km väster om Helsingfors, utarrenderad till Sovjetunionen var Finland som svagast och mest sårbart. Men i och med att Stalin fokuserade på att säkra segern och på att snabbt nå Berlin, fanns möjligheten inte mera att på nytt angripa Finland och ockupera landet.

Ratificeringen av Parisfreden i september 1947 markerade en vändpunkt och innebar att kontrollkommissionen lämnade landet. Det vänskapsavtal (Vänskaps- samarbets- och biståndsfördraget, den s.k. VSB-pakten) som Finland påtvingades i april 1948 reglerade relationen till Sovjetunionen för flera årtionden framåt. Finland betraktade aldrig VSB-fördraget som en militär pakt. Det upprättade inte en ram för permanenta utrikespolitiska konsultationer, och Finlands militära förpliktelser enligt fördraget begränsade sig till att i samverkan med Rådsunionen avvärja ”väpnat angrepp från Tysklands eller därmed förbunden stats sida [...] genom Finlands territorium”. VSB-fördraget förlängdes 1955 som ett villkor för återlämnandet av Porkalabasen, och flera gånger därefter. Först när landet blev medlem i Förenta Nationerna i december 1955 och Sovjetunionen utrymde Porkalabasen i januari 1956 kunde Finland börja






bedriva en neutralitetspolitik. I ingressen till VSB-fördraget nämns ”Finlands strävan att hålla sig utanför intressemotsättningarna mellan stormakterna”. Moskva godkände egentligen aldrig den finska neutraliteten och såg VSB-fördraget som grunden för sina relationer med Finland.

Med förtida val i mars 1945 – medan de allierade fortfarande var allierade och eniga i sitt stöd för fria val – säkrade Finland sina politiska institutioner och sin parlamentariska demokrati. Den omorganiserade Skyddspolisén (1949) fokuserade framgångsrikt på kontraspionage. Det sista tåget med krigsskade-standsleveranser korsade östgränsen i september 1952 en månad efter att de olympiska sommarspelen i Helsingfors hade avslutats. Den obrutna militära traditionen och den allmänna värnplikten gjorde det möjligt för försvarsmakten att fortsätta utbilda en reserviststyrka inriktad på territorialförsvar. Deltagandet i FN:s fredsbevarande insatser sedan 1956 har gett försvarsmakten militära kontakter och erfarenhet. För att förhindra provokationer upprättades en tre till fem kilometer bred gränsszon. Gränsbevakningsväsendet förblev en militär organisation som i fredstid lyder under inrikesministeriet. De första stora militära inköpen från Sovjetunionen, Sverige och Storbritannien tvingade Finland att fastställa grundläggande upphandlingsregler. Inga militära rådgivare från säljarlandet accepterades på finsk mark. I stället skickades finska officerare utomlands för utbildning. Sedan slutet av 1950-talet har finska officerare studerat vid militärakademier i Frankrike, Storbritannien, Sverige och senare Förenta staterna (1964) och Sovjetunionen (1971). Tack vare omtolkningar av bestämmelser i fredsavtalet genom diplomati lyckades försvarsmakten komma till rätta med de militära begränsningar som ingick i Parisfreden.

Skicklig diplomati behövdes för att ge Finland en stabil position bland Stalins efterträdare. Det överlägsna sociala och ekonomiska systemet i Finland spelade en avgörande roll. Även om Finland tvingades till en svår politisk balansgång, kunde landets marknadsekonomi vända den reglerade bilaterala handeln med Sovjetunionen till sin fördel. Överenskommelsen med den Europeiska frihandelsammanslutningen (EFTA) 1961 och undertecknandet av ett frihandelsavtal med Europeiska ekonomiska gemenskapen (1972) var milstolpar på Finlands väg för att befästa sig som ett västerländskt land och samhälle. Den reglerade bilaterala handeln med krav på licenser för export till Sovjetunionen utgjorde också ett instrument för att indirekt följa CoComs (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls) exportrestriktioner, vilket i sin tur var en förutsättning för att få köpa västerländsk teknologi och försvarsutrustning.

Uppbyggnaden av försvarsmakten var en utdragen och nedtonad process där man undvek uttrycket ”väpnad neutralitet”. De första jetdrivna strids-



planen, som var av modell Folland Gnat, köptes från Storbritannien 1958. Det ersattes senare med sovjetiska MiG och svenska Draken. Inte förrän Finland i mitten av 1960-talet flyttade fokus för sitt försvar mot norr och territorialförsvaret utsträcktes över hela landet, fick det finska försvaret en stabiliserande roll regionalt i norra Europa. Förskjutningen mot norr åtföljdes av en avsiktlig politik att inte bygga öst-västliga vägar i finska Lappland.

Till skillnad från Sverige, som hade fått hemliga militära garantier från Förenta staterna, bedrev Finland en försiktig politik gentemot väst. Trots intensiva diplomatiska kontakter med ledande Natomedlemmar, etablerade Finland inte officiella kontakter med Nato förrän det kalla kriget hade avklingat. På samma sätt kan det militära samarbetet med Sverige karakteriseras. Trots militär diplomati, inklusive besök av toppbefäl och personliga relationer, är det intensiva militära samarbetet mellan Finland och Sverige är en ny företeelse. Men Sverige var genom sin blotta existens av enorm betydelse för det efterkrigstida Finland som granne och handelspartner och genom sin samhällsmodell.

Genom att i september 1990 unilateralt förklara de militära klausulerna i Parisfreden ogiltiga, befriade Finlands regering landet från de sista begränsningarna i dess suveränitet. Även om bestämmelserna i fredsfördraget inte hade hindrat Finland från att utveckla sin försvarsmakt, innebar begränsningarna en olägenhet och en påminnelse om en existerande *droit de regard* (kontrollrätt). När VSB-fördraget slutligen upphävdes 1992 raderades ett stigma som hade kastat en lång skugga över Finland och begränsat landets handlingsfrihet. Anslutningen till Europeiska unionen 1995 innebar att neutraliteten ersattes med en alliansfrihetspolitik. Uttrycket alliansfritt övergavs 2007 till förmån för ”inte medlem i någon militär allians”.

Återupprättandet av de baltiska staternas självständighet 1990 medförde en fundamental förändring i den geopolitiska situationen runt Östersjön. Kontrollen över Finska vikens södra kust och Östersjöns östra kust återtog av de baltiska staterna.

Skillnader i bedömningen av risker och militära hot i början av 2000-talet ledde till att Finland och Sverige valde diametralt motsatta inriktningar för sitt försvar. Finland, som av tradition har bidragit med soldater till FN-styrkorna sedan de blå hjälmarna inledde sina insatser 1956 (UNEF Sinai), intensifierade sitt deltagande i Nato- och EU-insatser, vilka gav reserviststyrkan extra övning och rent av stridserfarenhet. Men till skillnad från Sverige som skiftade tyngdpunkten mot insatskapacitet på bekostad av territorialförsvaret och avstod från den allmänna värnplikten 2010, övergav Finland aldrig territorialförsvaret och övervägde aldrig att frångå värnplikten. Inte heller gjordes det finska gränsbevakningsväsendet om till en polisstyrka.

# KAPITEL II.

## EN STRATEGISKT FÖRÄNDERLIG OMVÄRLD

Sedan den senaste bedömningen av konsekvenserna av ett eventuellt finskt Natomedlemskap gjordes för nästan tio år sedan har den strategiska omvärlden genomgått en genomgripande förändring. Tiden efter det kalla kriget, vilken började kring 1990, har i själva verket ersatts av en multipolär maktfördelning som ännu saknar namn. En del av dess huvuddrag kan sammanfattas som följer:

- en övergång från en ordning där Förenta staterna var den enda supermakten – av somliga rent av kallad ”hypermakt” – och där västvärlden, i vid mening, definierade de internationella uppförandereglererna
- Kinas uppgång som en potentiellt jämbördig konkurrent till Förenta staterna och Östasiens framväxt som det viktigaste och mest dynamiska centret för en global ekonomi där Europeiska unionen har underpresterat
- försök, särskilt av BRICS-länderna, att ställa upp internationella regler utanför de västliga sammanhangen och, i fallet Ryssland, med syfte att revidera den normativa grunden för ordningen i Europa efter det kalla kriget
- gränserna för vad som kan uppnås med militär styrka – i huvudsak men inte uteslutande den västliga – för att säkra avgörande och önskvärda resultat i det större Mellanöstern som befinner sig i en djup, utdragen och i många fall våldsam förändringsprocess.

De stora förändringarna medför nya begränsningar i Amerikas strategiska räckvidd, i synnerhet i Europa, och de har skapat nya utmaningar för Europeiska unionen. Denna genomgående utveckling mot ett kärvare strategiskt sammanhang har särskilda konsekvenser för Finland och dess säkerhets- och försvarslösningar.




## 1. Ryssland - en dynamisk och otillfredsställd stormakt

Ryssland är inte Sovjetunionen, men gamla vanor är svåra att bryta. Den ryska statsbankrutten 1998 avlöstes av en spektakulär tillväxt och en överraskande snabb återhämtning som fick fart av snabbt stigande oljepriser. Konjunkturvinsterna kanaliserades enligt norsk förebild till nationella placeringsfonder. Optimismen och reformandan fick dock ett plötsligt slut i och med exproprieringen av Rysslands största oljebolag Jukos år 2003. Den blottade godtyckligheten och bristerna i äganderätten i ett land som inte är en rättsstat. Den påföljande åtstramningen av kontrollen av det politiska systemet och medierna ledde till genomgripande förändringar i ett samhälle som sedan Sovjetunionens sammanbrott hade fått uppleva en unik period av individuell och politisk frihet. De politiska institutionerna i Ryssland är fortfarande svaga, och till skillnad från Kina eller Sovjetunionen har landet varken ett successionssystem eller en procedur för att byta ut ledarna.

Moderniseringens grunder strukturella reformer i ekonomin och det sociala systemet, sköts upp och försumrades. Efter ett årtionde av tillväxt utan motstycke som ledde till en historisk uppgång i levnadsstandarden, mötte Ryssland finanskrisen 2008 oförberett. Tack vare de ackumulerade reserverna kunde företag och banker räddas, och den uppgång i oljepriset som senare följde stabiliserade ekonomin för ett tag. Men inga reformer vidtogs. Efter kollapsen i oljepriset 2014 kunde Ryssland inte upprepa räddningsaktionerna från 2008–2009 utan risk för att tömma reserverna. Regeringen står rådlös inför en fortlöpande nedgång. Utan tillväxt och investeringar räcker det inte med att stabilisera rubeln och säkra reserverna. Förr eller senare leder det till en budgetfrysning med allvarliga samhällseliga konsekvenser som till slut även kommer att inverka på militärutgifterna.

Sovjetunionens sammanbrott ledde till att det territorium som styrdes direkt från Moskva krympte och fick gränser som gällde före Peter den stores tid. Slaviska och ortodoxa områden från norra Kazachstan till Vitryssland och Ukraina blev delar av självständiga stater.


Partnerskapet med väst förföll gradvis tills kriget i Ukraina resulterade i en dramatisk försämring av relationerna. När Förenta staterna sade upp ABM-avtalet 2001 vaknade Ryssland till insikt om behovet att säkra andraslagsförmågan som är grunden för dess ställning som den andra nukleä-



ra supermakten. Kriget i Georgien 2008 visade att Ryssland inte är främmande för att föra krig utanför landets gränser. Men de ryska styrkornas svaga prestationer under kriget avslöjade också att den ryska stridsmakten inte hade den kapacitet som behövdes för att backa upp Moskvaskas utrikes- och säkerhetspolitik. De reformer som följde vände utvecklingen i den ryska krigsmakten, vilket kriget i Ukraina som inleddes 2014 och de storskaliga insatserna av ryska luftstridskrafter i Syrien i slutet av 2015 har visat.

Kriget i Ukraina och särskilt annekteringen av Krim är ett övergrepp utan motstycke i Europa efter andra världskriget. Överträdelsen av den fundamentalprincipen i Helsingforsavtalets slutakt från 1975 om att gränser kan ändras enbart genom förhandlingar väckte förbittring i Europeiska unionen och Förenta staterna, som betecknade den som politisk revisionism. Väst slöt sina led och införde sanktioner mot Ryssland. Ryssland missbedömde stämningarna i Ukraina och misstolkade reaktionerna i Europeiska unionen (inte minst i Tyskland) och Förenta staterna. När Ryssland vände sig till sin största enskilda handelspartner Kina, missbedömde man också pragmatismen i Peking. Kinas ekonomi är djupt involverad i det amerikanska banksystemet och kan inte kringgå de ekonomiska sanktioner som Washington infört. Kollapsen i oljepriset i kombination med de ekonomiska sanktionerna har försvagat den ryska ekonomin avsevärt och ökat landets isolering. Genom sina luftstridskrafter och specialstyrkor i Syrien har Ryssland återinträtt som en av nyckelspelarna i Mellanöstern och delvis lyckats bryta sin isolering genom direkta förhandlingar med Förenta staterna.

Som en politisk och militär följd av kriget i Ukraina trappade Ryssland upp sina truppmanövrer och återupptog flygpatrulleringen på nivåer som inte skådats sedan kalla kriget. Snabbt organiserade övningar och aggressiva flygmönster samt misstänkta intrång av ubåtar i svenska vatten i kombination med prat om atomvapen i en fientlig ton som inte förekommit tidigare väckte bestörtning i väst och särskilt bland Rysslands grannar. Trots att grunden i Rysslands kärnvapendoktrin, som senast uppdaterades i december 2015, inte har förändrats sedan den formulerades första gången 1993, har provocativa yttranden om kärnvapen bland höga tjänstemän och demonstrativ inkludering av kärnvapen i stora militärövningar och luftpatrullering oroat allmänheten i väst. Detta förstärks av Rysslands handlingskraft och förmåga att fatta snabba beslut. Det är en politik som odlar tvetydighet och rent av yvs över en beslutsprocess som är så outgrundlig och oförutsägbart som möjligt. Genom sin förmåga att fatta snabba strategiska beslut och genomföra dem militärt och politiskt med




stor snabbhet och smidighet skiljer sig dagens Ryssland från tsarväldet och Sovjetunionen.

Det är en strategisk utmaning för Nato att stärka försvaret av de baltiska staterna. Rysslands starka luftförsvaret i vitala baser som Kaliningrad (som även sattes in på Krim) har skapat ett läge som karakteriseras av Rysslands A2AD-förmåga att bedriva tillträdes- och kontrollbestridande försvar (*Anti-Access/Area Denial*) i Östersjöområdet. Dessa tvingar Nato att överväga utplacering av tung materiel i förväg och ökar behovet av mera långvarig stationering av stridsenheter i de baltiska staterna. Natos förmåga att skicka förstärkningar till de baltiska staterna betonas också. Det sker antingen via Polens smala (112 kilometer breda) Suwalki-korridoren som löper mellan Kaliningrad och Belarus eller genom att gå runt Kaliningrad, möjligen via Sverige och Finland.

Vid sidan av tillträdet till och försvaret av S:t Petersburg, "Rysslands nordliga huvudstad", är Rysslands hotbild i nordväst primärt fokuserad på att *tous azimuts* (i alla riktningar) skydda dess avskräckande kärnvapen och den nordliga flottan vid Murmanskusten, inklusive skeppsvarven i Archangelsk och missiluppskjutningsplatsen i Plesetsk. Luftförsvaret fokuserar på det transpolära hotet. Rysslands marina kontrollbestridande förmåga sträcker sig långt söderut i Norska havet. Den nya arktiska brigad som bildats i Alakurtti söder om Murmansk, nära den finska gränsen, har till uppgift att skydda landterritoriet.

Ryssland har kompenserat den förlust av en buffert som det innebar när de Baltiska staterna anslöt sig till Nato genom att bygga upp en stark kontrollbestridande A2AD-förmåga runt Kaliningrad, medan den nyvunna rörligheten hos de väpnade styrkorna och den nya betoningen av kärnvapnen kompenserar reduktionen av styrkornas struktur.


Kärnvapnens återkomst på den europeiska scenen har överrumplat västländerna. I en värld där icke-spridning ersatte kärnvapennedrustning, kom den plötsliga återupptäckten att kärnvapen kan utnyttjas för att uppnå politiska och strategiska fördelar – och möjligen även användas – som en chock. Ryssland har liksom Förenta staterna systematiskt uppgraderat sin kärnvapentriad (kärnvapenarsenal av land-, sjö- och luftbaserade system). Det samma gäller Storbritannien och Frankrike och deras kärnvapen med avskräckande syfte. Men resten av Europa, särskilt Tyskland men också Finland och Sverige, har nästan glömt kärnvapenstrategin och dess invecklade



aspekter. Den ryska satsningen på avskräckande kärnvapen utgör den enda grunden för dess anspråk på supermaktsstatus. Kärnvapen är icke desto mindre vapen, och när Ryssland påminner Förenta staterna och Nato om dess kärnvapenpotential ingår det i Rysslands avskräckningsmedel i kriget i Ukraina. Vid annekteringen av Krim lät Ryssland förstå att varje territorium som kommer under direkt rysk kontroll automatiskt kommer under det ryska kärnvapenparaplyet. Ryssland fäster särskild vikt vid kortdistanskärnvapen både som slagfältsvapen som kompenserar för obalans i konventionella vapen och som instrument för att skapa psykologisk och politiskt tryck, vilket flera övningar i det västliga militärdistriktet, en del tillsammans med Belarus, vittnat om.

Estlands, Lettlands och Litauens säkerhet och framtid är av mycket stor betydelse för Finland och Sverige. De baltiska staterna har upplevt en unik tillväxt i ekonomiska och mänskliga kontakter över Finska viken och Östersjön under sina tjugofem år av frihet och återvunnen självständighet. Till detta kommer medlemskapet i Europeiska unionen och Nato. När staterna anslöt sig till euroområdet gav de bevis på sin ekonomiska kompetens. Det är av strategisk betydelse för Finland och Sverige att Finska vikens sydöstra kust och Östersjöns östra kust är fria.

Kriget i Ukraina och Rysslands aggressiva hållning har skapat oro i de baltiska staterna. Den djupa känslan av osäkerhet har också gett bränsle åt debatten i Finland och Sverige. Ett medlemskap i Nato har inte debatterats på allvar i de två länderna sedan det kalla krigets slut. Sannolikheten för att Ryssland ska testa artikel 5 i Natostadgan i de baltiska staterna är fortsatt låg, eftersom det skulle leda till en reaktion från alliansen. Trots dess bevisade förmåga att använda militär makt, styrkan i dess specialförband och dess förmåga att projicera makt, är Rysslands resurser ansträngda. Antalet stridberedda enheter är begränsat. Emellertid maximerar Rysslands nyvunna strategiska och militära rörlighet nyttan av dessa styrkor. Därför har Nato vidtagit en rad åtgärder för att lugna de mest utsatta medlemmarna och för att sätta gränser för Rysslands dynamiska agerande, vilket också innebär att det krävs en högre militär beredskapsnivå av Rysslands grannar. Dessutom medför bristen på strategiskt djup i de baltiska staterna och de stora svårigheterna med att tillhandahålla snabba förstärkningar på grund av A2AD-förmågan i Kaliningrad att Nato vid ett angrepp mot de baltiska staterna skulle kunna tvingas hota med nukleär upptrappning – vilket i hög grad var fallet med försvaret av Väst-Berlin under det kalla kriget. En sådan situation är i sig farlig.




Ryssland har också byggt upp en förmåga att kombinera tvetydiga operationer och hybridoperationer med användningen av militära medel. Det ligger därför i såväl Finlands som Sveriges intresse att de baltiska staternas säkerhet höjs med lämpliga militära medel. Till följd av förändringarna i den ryska hållningen och militära aktiviteten återuppbygger Sverige sitt territorialförsvar. Den finska försvarspolitiken fortsätter att bygga på avskräckning genom bestridande (*deterrence by denial*). Det nya initiativet att i samarbete fördjupa de finska och svenska försvarsansträngningarna är en annan följd av den förändrade militära omvärlden.

Ryssland har landgräns mot fjorton länder, och dess landgräns är längst i världen. Gränserna mot Finland och Norge har varit de stabilaste och mest välskötta. Gränskontrollen vid den finsk-sovjetiska/ryska gränsen har fungerat pricksfritt sedan slutet av 1950-talet, och antalet gränspasseringar är stort. Hösten 2015 överraskade Ryssland emellertid Finland och Norge genom att låta tredjelandsmedborgare utan behövliga visum passera gränsen först till Norge och sedan från december 2015 till Finland vid två nordliga gränsövergångar. Detta ledde till att den etablerade gränsordningen ifrågasattes samtidigt som flyktingproblemet förvärrades. De plötsliga förändringarna i gränsordningen verkar vara ytterligare ett hybridinstrument för att sända budskap. De upphörde i slutet av februari 2016 lika plötsligt som de börjat. Finland och Ryssland nådde den 22 mars 2016 en bilateral överenskommelse om att begränsa användningen av de två nordliga gränskontrollerna till finska, ryska och vitryska medborgare.

## 2. Från alliansfrihet mot kollektiv säkerhet

När det kalla kriget avslutades stärktes strävandena efter ett system för säkerhet i samverkan. KSSE omvandlades 1994 till Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa med en gemensam värdegrund som anges i Parisstadgan (1990). Ett omfattande säkerhetskoncept byggdes in i de permanenta institutioner som inrättades för organisationen, såsom byrån för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter och den höga kommissarien för nationella minoriteter. Dessa avsågs få ett visst mått av oberoende handlingsutrymme i det strikt konsensusbaserade systemet. OSSE skulle göra säkerheten i Europa till en gemensam angelägenhet genom att förebygga konflikter och upprätta en permanent dialog om frågor av gemensamt intresse. Dess gemensamma värdegrund har till syfte att stärka respekten för demokratin och de mänskliga rättigheterna i de postsovjetiska staterna.






Visionen om säkerhet i samverkan har likväl bleknat samtidigt som Ryssland har blivit självsäkrare och stärkt i sin maktpolitik. Ryssland ifrågasätter i dag legitimiteten i den internationella ordningen efter andra världskriget och anser att styrningen av den (inbegripet OSSE och Europarådet) är ett uttryck för västländernas hegemoni. Den modell för en internationell ordning som Ryssland driver och som till exempel avspeglas i den dåvarande presidenten Dimitrij Medvedevs förslag om ett nytt euroatlantiskt säkerhetssystem från 2008, grundar sig på en maktbalans mellan huvudaktörerna och bekräftar deras rätt till egna intressesfärer.

Det ryska synsättet som kulminerade i en överträdelse av de grundläggande reglerna och principerna för OSSE genom annekteringen av Krim och de militära aktionerna i östra Ukraina har hindrat organisationen från att fungera fullt ut och gjort dess framtida roll ifrågasatt. Dessutom har den politiska utvecklingen i Ryssland lett till att det helhetsbetonade säkerhetsbegrepp som ingår i OSSE:s centrala värderingar och principer och särskilt dess humana dimension ifrågasatts.

Den allmänna försvagningen av säkerhetssamverkan i Europa tar sig också uttryck i att rustningskontrollsystemet börjat falla sönder. Som en följd av denna utveckling har samtliga tre pelare i den Europeiska rustningskontrollen – fördraget om konventionella styrkor i Europa (CFE-fördraget), Wiendokumentet om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder (VD 2011) och Open Skies-fördraget – övergetts eller blivit förlegade. Även om Finland och Sverige inte har anslutit sig till CFE-fördraget har de likväl arbetat aktivt inom Wiendokumentets ramverk. Åsidosättandet av detta system av regler och förtroendeskapande åtgärder har lett till ökad misstro.

Till följd av den fördjupade misstron mellan Ryssland och västländerna (och den försvagade legitimiteten hos strukturerna för säkerhet i samverkan) har de politiska konfrontationerna och den militära spänningen ökat. På grund av den växande risken för militära olyckshändelser och de eskalerande militära aktiviteterna, har säkerheten för länder som likt Finland ligger i den omedelbara omgivningen av strategiska ryska regioner blivit sårbar.

**Säkerhet i samverkan.** Natos omvandling på 1990-talet breddade dess uppgifter från kollektivt försvar till krishantering och samarbete med tredjeländer. I detta sammanhang ändrade Nato sina hotbilder och började utveckla en särskild relation till Ryssland. År 1994 lanserades konceptet Partnerskap för fred (PFF) som en plattform mellan Nato och stater som inte är




medlemmar för att anpassa sitt samarbete enligt de mycket olika utgångslägen som partnerländerna befinner sig i vad gäller militär kapacitet. Finland anslöt sig vid inrättandet och har fungerat som en fullvärdig deltagare i Natos planerings- och utvärderingsprocess ända sedan den inleddes 1995.

Alltsedan de första åren av säkerhet i samverkan har 12 partner blivit fullvärdiga medlemmar i Nato, och i dag har organisationen över 40 partner från Nordafrika, Mellanöstern och Asien. I organisationens 13 år långa insats i Afghanistan, som var den största och längsta någonsin, deltog 22 partnerländer.

Natoutvidgningen i Central- och Östeuropa var en krävande politisk uppgift som satte dess relation till Ryssland på prov. Även om det ryska ledarskapet aldrig gillade den fortsatta närvaron av Nato i Europa efter det kalla kriget för att inte tala om dess utvidgning, var Moskvas reaktioner av politisk karaktär och ledde inte till en strategisk kris eller ekonomiska motåtgärder. Detta är sant både vad gäller utvidgningen 1999 (Polen, Tjeckien, Ungern) och 2004 års ”big bang” (Estland, Lettland, Litauen och Bulgarien, Rumänien, Slovenien, Slovakien). Även om de ryska ledarna uttryckte sig i hårda ordalag och hotade med sanktioner om Natos utvidgning skulle omfatta de baltiska staterna, medförde dessa staters anslutning inte någon betydande försämring i deras relationer till Ryssland.

Emellertid satte Ryssland gränsen vid en anslutning till Nato av Georgien och Ukraina. Även om Förenta staternas ansträngningar för att driva frågan om deras medlemskap vid Natos toppmöte i Bukarest 2008 stötte på motstånd i Europa, vilket ledde till att behandlingen av frågan avbröt för obestämd tid, hade Ryssland beslutat att med alla medel eliminera denna möjlighet.

Detta stod i kontrast mot Rysslands tidigare uppförande. I själva verket ingick Nato en PFF-överenskommelse med Ryssland 1994, och Ryssland deltog också i de Natoleda IFOR- och SFOR-insatserna i Bosnien 1995 och senare i Kosovo som en del av KFOR 1999–2000. För att förlikna Ryssland med Natos utvidgning höjde de två parterna sina relationer till en ny nivå genom att underteckna en särskild grundakt om ömsesidiga relationer, samarbete och säkerhet år 1997. Den innebar att det upprättades ett permanent gemensamt råd och en mekanism för samordning och konsultationer mellan Ryssland och Nato, vilken dock inte gav Ryssland rätt att lägga in veto mot alliansens beslut. Rådets verksamhet avbröts för en kort tid



våren 1999 på grund av meningsskiljaktigheter om kriget i Kosovo, men den återupptogs några månader senare. De positiva relationerna mellan parterna nådde sin höjdpunkt i efterdyningarna av terrorattacken mot Förenta staterna 2001 då samarbetet fick ett större innehåll och ett nytt råd mellan Nato och Ryssland upprättades för att ge Ryssland en jämlikare ställning i dess samarbete med Nato ("at 29"). Ryssland fungerade enligt överenskommelse som en betydande logistisk försörjningsled för de Natoleda styrkorna i Afghanistan.

Den mångfald av aktiviteter som utvecklades inom ramen för Nato-Rysslandsrådet hindrade likväl inte att Nato fortsatte att ingå i Rysslands fiendebild (*Feindbild*) också i dess militärdoktriner efter kalla kriget (1993, 200, 2010, 2015). Det ryska kriget mot Georgien 2008 ledde till att allt politiskt och militärt samarbete mellan parterna i ramverket avbröts tills relationerna mellan Förenta staterna och Ryssland tinades upp 2009. Efter Rysslands annektering av Krim (2014) avbröts samarbetet igen, och det har inte återupptagits därefter.


Natos beslut att åter fokusera på kollektivt försvar (uppdrag enligt artikel 5) var en direkt följd av den ryska annekteringen av Krim och militäroperationen i Donbass. Vid sitt toppmöte i Wales 2014 antog organisationen en ny beredskapsplan (*Readiness Action Plan*) för att stärka sitt kollektiva försvar. Planen inbegrep en ständig militär närvaro av mycket större omfattning än den luftpatrullering som inleddes 2004 i alliansens östliga delar i Baltikum och senare på Island och som byggde på rotation av uppgifterna. En snabbinsatsstyrka (*Very High Readiness Joint Task Force, VJTF*) som kan sättas in på några dagar upprättades. Dessa initiativ i kombination med ett utvidgat övningsprogram hade till syfte att stärka Natos avskräckande förmåga.

Den nya betoningen av uppdrag enligt artikel 5 har i Finland lett till intrycket att Nato gör en allt större åtskillnad mellan medlemmar och partner, eftersom de senare inte har samma tillgång till de aktiviteter som äger rum inom ramen för artikel 5, såsom beredskapsplanering och styrkeplanering.

För att balansera följderna av en starkare fokusering på uppdrag enligt artikel 5 erbjöd Nato på initiativ av Finland och Sverige starkare samarbetsformer för sina partner. Programmet Enhanced Opportunities Partners (EOP) fördjupar Natos samarbete med dess mest interoperabla partner, inklusive Finland och Sverige<sup>1</sup>. Programmet som upprättades vid Natos toppmö-

---

<sup>1</sup> och även Australien, Georgien och Jordanien



te 2014 erbjuder dessa partnerländer bättre möjligheter att delta i Natoövningar och insatser och stärker deras politiska dialog med Atlantpakten. Finland har dessutom fäst stor vikt vid bättre tillgång till information och fördjupat samarbete kring cyberförsvar.

I frågor som mera specifikt gäller Östersjön hålls även möten mellan Natoländerna utökade med Finland och Sverige ("28 + 2").


**Finlands allt närmare partnerskap med Nato.** Efter en del tvister på hemmaplan under de första åren har Finlands partnerskap med Nato blivit en legitim del av landets säkerhetspolitik. Denna anses allmänt innebära ökande samarbete med Nato men utan fullt medlemskap. Det är dock fortfarande landets uttalade politik att inte överge möjligheten att ansöka om medlemskap<sup>2</sup>. Den politiska betydelsen av partnerskapet med Nato har stärkts ytterligare på grund av att spänningen ökar i norra Europa och EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik framskrider långsamt.

Som en del av Finlands säkerhetspolitik har partnerskapet med Nato uppenbart en politisk och militär funktion. Den militära komponenten kretsar kring att öka interoperabiliteten med Natostyrkorna. På detta område har betydande åtgärder genomförts sedan 1995 då Finland började delta i planerings- och bedömningsprocessen (PARP). Finland har valt ett brett spektrum av partnerskapsmål och de täcker helt försvarsmaktens utvecklingsprogram. Interoperabilitet som utvecklas inom Natos ramverk stöder också militärt samarbete inom EU och NORDEFCO. Enligt Natos bedömning ligger Finland för närvarande på en hög generell interoperabilitetsnivå.

Interoperabiliteten testas i praktiken i de militärövningar som är öppna för partnerländer och i de Natoleda krishanteringsinsatser som har bildat den politiska kärnan i Finlands partnerskap. Detta understryks av det faktum att Finlands bidrag till Natoleda insatser ibland har varit numerärt större än bidraget till andra multilaterala insatser. Aktiviteten inleddes med Natos IFOR- och SFOR-operationer i Bosnien, där Finland hade en byggnadsbataljon från 1996. För att detta skulle bli möjligt måste Finlands lagstiftning om internationella fredsbevarande insatser likväl genomgå ett antal principiella ändringar, eftersom den inte tillät deltagande i insatser ledda av andra aktörer än FN och OSSE. Dessutom måste mandatet för användning av maktmedel i internationella insatser utvidgas i detta sammanhang. Det finska bidraget till den inledande KFOR-operationen i Kosovo 1999 uppgick till

---

<sup>2</sup> Jfr regeringsprogrammet, våren 2015.



ca 800 soldater medan landets bidrag till ISAF-styrkorna i Afghanistan förblev på storleksnivån kompani. Ett annat stort steg gällande partnerskapet togs genom deltagande i Natos insatsstyrka *Response Force* (NRF), som har omfattat enheter från alla vapengrenar och gemensamma övningar.


PFF-programmets framtid har varit oklar ända sedan största gruppen partnerländer anslöt sig till Nato. Den senaste tidens utveckling visar att Nato är villigt att ge sina mest utvecklade partnerländer en särskild ställning som i viss mån gör skillnaden mellan medlem och partner diffus.

Trots detta har Atlantpakten klargjort att organisationens säkerhetsgarantier bara gäller medlemmar. Full tillgång till planering, beslutsfattande och militära strukturer som rör det kollektiva försvaret kan nås bara genom fullt medlemskap. Detta leder till den största paradoxen i Natopartnerskapet: i värsta fall kan det för en utomstående aktör se ut som om landet knyts allt närmare Nato samtidigt som det inte har den avskräckande effekt som ett medlemskap har tack vare artikel 5.

I dag hör Finland de facto till Natopartnerskapets inre cirkel. Bortsett från bevakningen och kontrollen av luftrummet (se kapitel 3 nedan) ligger Finland nära gränsen för vad en icke-medlem kan uppnå med Nato. Om Finland blir medlem, är landets territorialförsvarsmodell förenlig med försvaret av landet enligt artikel 5.

**Förhållandet mellan EU och Nato.** Under de senaste åren har ett antal frågor drivit relationen mellan EU och Nato i riktning mot komplementaritet i stället för rivalitet. Det sätt på vilket den politiska och militära relationen mellan de två organisationerna är uppbyggd är av avgörande betydelse för Finland, eftersom landet är medlem i den förra men inte i den senare.

En ändring i Förenta staternas syn på EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) har gjort det möjligt för EU och Nato att spela komplementerande roller. Sedan sin tillkomst 1999 har GSFP, trots att den inte utvecklats under de senaste åren, setts som ett viktigt ramverk för ett starkare militärt bidrag från Europa till den transatlantiska relationen. Även om rådande politiska och ekonomiska villkor hindrar större funktionella överlappningar mellan de två organisationerna, har EU kunnat träda in på områden som klausuler om ömsesidigt försvar och solidaritet. Faktum kvarstår dock, åtminstone på kort och medellång sikt, att de militära strukturer och den militära beredskap som Nato har inte kommer att byggas in i EU.




Ett eventuellt finskt (och svenskt) Natomedlemskap skulle öka det överlapp som medlemskap i både EU och Nato medför<sup>3</sup>. Men detta skulle inte medföra någon betydande förändring i förhållandet mellan Nato och EU. En grundläggande förändring sker bara om ett stabilt *modus vivendi* upprättas mellan Nato och EU när det gäller utbytet av sekretessbelagd information. Avsaknaden av en överenskommelse i denna fråga försvårar även det mest grundläggande och pragmatiska samarbete mellan Nato och GSFP som lades fram i Berlin plus-avtalet 1999. Varje framsteg i denna fråga är i sin tur avhängigt av en lösning på Cypernfrågan, vilken igen är oupplösligt knuten till relationerna mellan EU och Turkiet: Turkiet har som medlem av Nato förhindrat en effektiv tillämpning av Berlin plus-avtalet.

**EU som ett osäkert ramverk för kollektiv säkerhet och kollektivt försvar.** EU går likväl vidare med sin gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, som ska komplettera och stödja de övriga samarbetsområdena inom unionen. För närvarande sker detta inom tre viktiga politiska processer som kommer att inverka på EU:s ställning i den europeiska säkerhetspolitiska arkitekturen som helhet och följaktligen på dess förhållande till Nato.

Den första är det pågående arbetet med en global EU-strategi för utrikes- och säkerhetspolitiken, som denna gång kan följas av en uppsättning handlingsplaner och vitböcker som säkrar en bättre implementering av de strategiska riktlinjerna i gemensam beredskap och i förmågor inom säkerhets- och försvarspolitik. Om processen når sitt mål, kommer EU:s centrala säkerhetspolitiska behov att stödjas av planering och förmågor som är mera fokuserade.

Den andra processen av väsentlig politisk betydelse anknyter till uppbyggnaden av en teknisk och industriell bas för det europeiska försvaret. Detta är ett projekt som drivs av kommissionen med syfte att förbättra den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft bland annat genom att utvidga den gemensamma marknaden till att omfatta försvaret och genom att upprätta ett finansieringsinstrument för försvarsrelaterad forskning i EU-budgeten utöver det existerande europeiska säkerhetsforskningsprogrammet (ESFP). Om projektet bär frukt kommer det att stärka banden mellan den europeiska försvarspolitik och unionens allmänna ekonomiska och industriella politik och leda till en mera samordnad syn bland medlemsstaterna på behoven när det gäller försvarsförmågorna.

<sup>3</sup> 22 av 28 EU-medlemmar hör till Nato och vice versa. De EU-länder som inte hör till Nato är Cypern, Finland, Irland, Malta, Sverige och Österrike.




Den tredje processen har samband med fastställandet av åtaganden om ömsesidigt bistånd inom EU, vilket har blivit viktigare på grund av förändringarna i den politiska omgivningen samt en del mera mångfacetterade hot. Solidaritetsklausulen (artikel 222 i EUF-fördraget), som beskriver användningen av EU-instrument vid terrorangrepp och naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människan, har redan kompletterats med tillämpningsregler. Klausulen om ömsesidigt försvar (artikel 42.7 i EU-fördraget) som uttryckligen gäller väpnade angrepp har fått större politisk betydelse sedan den tillämpades i samband med terrorangreppen i Paris i november 2015.

Trots att den pågående processen är betydelsefull, kommer EU länge att ligga långt efter Nato när det gäller hårda säkerhetsbevarande förmågor. Detta förhållande accentueras av den ökade militära spänningen i Europa. Unionens kommandostruktur är mycket liten i jämförelse med Natos, och dess viktigaste komponenter inom planering och förmågor gäller andra uppgifter än kollektivt försvar. Eftersom ett betydande antal EU-medlemmar också är medlemmar i Nato, har unionens roll blivit att försöka främja säkerheten i Europa med dess omfattande politiska och ekonomiska instrument snarare än genom att använda militära medel.

I ljuset av detta har EU:s klausul om ömsesidigt försvar (artikel 42.7 i EU-förordningen) en annorlunda karaktär, eftersom den handlar om hård säkerhet och ålägger EU:s medlemsländer att försvara ett medlemsland som blir föremål för ett väpnat angrepp. Det bindande åtagandet mildras av dess karaktär av skyldighet mellan medlemsstater. Eftersom försvaret av en medlemsstat i en sådan situation inte åläggs EU kollektivt (till skillnad från solidaritetsklausulen, artikel 222 i EUF-förordningen), utan de andra medlemsstaterna, ger klausulen inte upphov till gemensamma planerings- och kommandosystem. Varje hjälp- eller biståndsarrangemang är i detta sammanhang bilateralt mellan mottagaren och en annan medlemsstat. Klausulen aktiverades på begäran av Frankrike efter terrorangreppen i november 2015, vilket sannolikt gör den till en levande del av EU och sänker tröskeln för tillämpningen av den.

Summa summarum kommer Nato och EU att förbli separata aktörer på området hård säkerhet i Europa trots att medlemskapen och de militära resurserna i hög grad överlappar varandra. Existerande strukturer och samarbete gör det möjligt för EU och dess medlemsstater att agera vid ett brett spektrum av lågintensiva konflikter utan att Nato involveras. När det gäller större militära konflikter av traditionell eller icke-traditionell karaktär, är det fortfarande Nato och dess militära och politiska resurser som är den primä-



ra aktören och vars trovärdighet som omedelbart står på spel om artikel 5 aktualiseras.


Likväl är det lika otänkbart att EU:s klausul om ömsesidigt försvar inte aktiveras vid en större Europeisk konflikt. Det viktigaste resultatet av att den aktiveras samtidigt med Natos försvarsklausul är att den leder till att de sex EU-länder som inte är Natomedlemmar (bland dem Finland och Sverige) involveras i konflikten. Deras deltagande kräver att de fattar ett politiskt beslut och skulle i princip ske bilateralt och utanför Natos strukturer. Men det är uppenbart att erfarenheter som aktiviteter inom ramen för Nato-partnerskapet gett är relevanta när de organiserar sitt bidrag. Det är likväl Natos beredskapsplanering och kommandostruktur som har huvudrollen: länder som inte är medlemmar i Nato har per definition inte deltagit i de förberedelser som ingår i planeringen.

En annan observation gällande förhållandet mellan EU och Nato handlar om hur de uppfattas av utomstående aktörer såsom Ryssland. Medan Rysslands attityd mot Nato med åren hårdnade, förblev dess syn på EU:s roll som säkerhets- och försvarspolitisk aktör nonchalant. Emellertid förändrades denna situation i grunden under upptakten till konfrontationen i Ukraina. Sedan dess har Natos och EU:s roller knappt kunnat skiljas åt i den ryska fiendebilden. I Rysslands nationella säkerhetsstrategi från december 2015 beskrivs Nato och EU som kompanjoner i väst med Nato och Förenta staterna i frontlinjen. Ryssland anser att medlemskap i EU (eller till och med status som land associerat med EU) ofrånkomligt leder till medlemskap i Nato. Det här är det synsätt som ligger till grund för Rysslands politik i Ukraina sedan 2013.

EU:s roll som en säkerhets- och försvarssram är stadd i omvandling. Osäkerheten i fråga om Storbritanniens medlemskap i EU, de påfrestningar som Schengenordningen är utsatt för, svårigheterna att nå en lösning på Cypern-frågan och omdefinieringen av relationerna mellan EU och Turkiet är överhängande frågor när denna text skrivs, och var och en kan ha en betydande inverkan på EU:s framtid som säkerhets- och försvarspolitisk aktör. Faktum kvarstår att EU-medlemskapet och dess innebörd på säkerhets- och försvarsområdet efter tillbörliga politiska överväganden ledde till att Finland övergav alliansfriheten som landets politik 2007.

**Finlands politik inom GSFP.** Säkerhetspolitiska synpunkter spelade en nyckelroll när Finland beslutade att gå med i EU och att göra det utan juridiska eller reella reservationer. Därför har en funktionell och trovärdig GSFP





alltid varit av yttersta vikt för landet. Finland har understött en fördjupning av GSFP samtidigt som landet har betonat konkreta frågor, såsom utvecklandet av gemensamma kapaciteter, effektivare användning av unionens omfattande verktygslåda och civil-militär samverkan. Finland har deltagit i de flesta EU-ledda civila och militära insatserna. Landet bidrar också med soldater till manskapslistan för EU:s stridsgrupper. Stridsgrupperna, som bildades 2006, har dock aldrig använts.

EU:s klausul om ömsesidigt försvar (artikel 42.7 i EU-fördraget) har haft viktiga konsekvenser för Finlands politik och lagstiftning. När landet antog klausulen övergav det alliansfriheten som grund för sin säkerhetspolitik. Det pågår en diskussion om motsvarande ändringar i lagstiftningen vilka skapar en juridisk ram för att ta emot och ge internationell hjälp utöver den nuvarande lagstiftningen om krishantering och dess bestämmelser om utvidgad användning av militära medel. Klausulen om ömsesidigt försvar har varit dynamon bakom dessa ändringar, men deras syfte är mycket bredare, eftersom de också är tillämpliga på fall som inte gäller EU såvitt de står i samklang med principerna i FN-stadgan. De skulle ha direkt betydelse för Finlands *Bündnisfähigkeit*, det vill säga dess förmåga att fullgöra sina skyldigheter som allierad fullt ut om landet skulle ansluta sig till Nato.

**Nordiskt samarbete i säkerhets- och försvarspolitiken: hur mycket kan det ge?** Det nordiska försvarssamarbetet har sedan det kalla kriget haft en pragmatisk karaktär. Olika ståndpunkter till EU och Nato har skapat uppenbara begränsningar för djupare säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete mellan de nordiska länderna. Samarbetet har därför varit inriktat på krishantering, utbildning och övning samt försvarsmaterielsamarbete.

De finska och svenska partnerskapen med Nato och det norska engagemanget i EU:s krishanteringspolitik har gett tillgång till vidare ramar för det nordiska försvarssamarbetet och plattformar för användningen av samverkande nordiska förmågor.

Några insatser som går bortom den pragmatiska karaktär som samarbetet hittills har haft har emellertid gjorts den senaste tiden. Först kom den så kallade svenska solidaritetsförklaringen 2009. Genom den bekräftade Sverige att landet följer EU:s klausuler om militärt bistånd och solidaritet och utvidgade dem till att gälla de två nordiska länder (Island och Norge) som står utanför EU. Senare antogs en liknande förklaring mellan de nordiska länderna vid ett ministermöte 2011. Förklaringen fokuserar på cyber-



säkerhet, terrorangrepp, naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människan. I denna nordiska förklaring fastställs det att intensifierat samarbete inleds helt i enlighet med respektive lands säkerhets- och försvarspolitik och det kompletterar det existerande europeiska och euroatlantiska samarbetet.

Den senare delen av förklaringen tjänar som en påminnelse om de naturliga gränserna för försvarssamarbetet mellan de nordiska staterna. Gemensam beredskap eller planering för att genomföra solidaritetsklausulen fullt ut i form av ett kollektivt försvar kommer inte att vara möjligt så länge de nordiska staterna befinner sig i olika läger i förhållande till Nato.

Finland och Sverige bedriver ett fördjupat försvarssamarbete. Skillnader i det inrikespolitiska klimatet i de två länderna, inklusive frågan om ett eventuellt Natomedlemskap, har inte stört detta samarbete. I ett bredare nordiskt sammanhang har skillnaden i position mellan Natomedlemmarna (Danmark, Island och Norge) och icke-Natomedlemmarna (Finland och Sverige) inte i sig förhindrat en fördjupning av samarbetet, och det samma kan vara fallet om Sverige och Finland väljer olika i fråga om Natomedlemskapet. Men det finns uppenbara gränser som kommer emot längre fram: en sann allians för kollektivt försvar mellan två länder som inbegriper integrerade förmågor och en klausul om ömsesidigt försvar med gemensamma strukturer och gemensam planering skulle tvinga dem att inta identiska positioner i förhållande till ett Natomedlemskap så länge den bilaterala alliansen är i kraft.

## KAPITEL III.

# MEDLEMSKAPETS INNEBÖRD

Att bli medlem i Nato är inte en så enkel fråga som den kan verka vid första påseende. Historiskt, juridiskt och praktiskt uppstod alliansen i två etapper. Först kom Atlantpakten, som undertecknades den 4 april 1949 av tolv grundande medlemmar och trädde i kraft den 24 augusti samma år. Sedan dess har ytterligare sexton stater undertecknat och ratificerat pakten. Ingen av de fördragsslutande staterna har sedan dess tillkomst valt att dra sig ur fördraget.

Skapandet av en militär organisation var inte ett åtagande i fördraget, och det ingick inte heller i den ursprungliga planen. Omvandlingen från en juridiskt bindande politisk allians av stater till en politisk-militär organisation med brett spektrum var resultatet av den dramatiska ökningen av den internationella spänningen som Koreakriget orsakade (juni 1950–juli 1953). Ett beslut om att utreda inrättandet av en centraliserad kommandostruktur fattades i september 1950, och det följdes av utnämningen av general Eisenhower till överbefälhavare för Natostyrkorna i Europa (SACEUR) i december samma år. Alliansens grundläggande militära strukturer i Europa och mekanismerna för att fatta politiska beslut med det Nordatlantiska rådet (North Atlantic Council, NAC) som kärna existerade redan i mitten av 1951, och organisationen har sedan dess kallats Nato (North Atlantic Treaty Organization, Nordatlantiska fördragsorganisationen).<sup>4</sup> Frankrike valde att dra sig ur största delen av det militära samarbetet i Nato 1966 och stannade utanför till 2009. Det innebär att alla franska styrkor stod utanför den integrerade kommandostrukturen. Landet förblev däremot part i fördraget och var representerat i Nordatlantiska rådet liksom i en del tekniska organ. Som en spirande kärnvapenmakt med ett centralt geografiskt läge kunde Frankrike hålla fast vid den här politiken trots ett visst missnöje bland dess allierade i Nato. En liknande

<sup>4</sup> Det kan vara värt att notera att innan Nato upprättades hade de fem grundande medlemmarna av Västeuropeiska unionen (Förenade kungariket, Frankrike och Benelux-länderna) skapat en kommandostruktur, Västeuropeiska försvarsorganisationen (Western Union Defence Organisation, WUDO) som från 1948 till 1951 leddes av fältmarskalk Montgomery i Fontainebleau, senare Natos högkvarter i Europa, SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers, Europe).



ställning erbjuds inte nya Natomedlemmar: medlemskapet innebär såväl att bli part i fördraget som fullt deltagande i organisationen.

Grekland stod utanför Natos integrerade militära struktur från 1974 till 1980 efter att Turkiet, som också var medlem, hade invaderat norra Cypern 1974.


Spanien anslöt sig till fördraget och Natos politiska organ 1982, men började inte delta fullt ut i kommandostrukturen förrän 1999. Ett strikt och långvarigt bilateralt militärfördrag med Förenta staterna gjorde denna hållning acceptabel för Nato, emedan Spaniens geografiska läge gjorde landet till ett osannolikt föremål för ett angrepp utifrån. Finlands geostrategiska läge är ett annat.

## 1. Natos grundläggande syfte

**FÖRDRAGET.** Det grundläggande åtagandet enligt avtalet är klart: parterna ”förenar sina insatser för det kollektiva försvaret och för att bevara fred och säkerhet” (ingressen). Dessa två mål konkretiseras i motsvarande operativa artiklar kring vilka de övriga i hög grad kretsar.

Enligt artikel 5 ska ”ett väpnat angrepp mot en ... i Europa eller Nordamerika ... betraktas som ett angrepp mot ... alla”. Artikel 5 tillägger att bistånd till den som angrips ska ges ”enskilt och i samverkan med de andra parterna” kan inbegripa bruk av vapenmakt”.

Ordalydelsen är tydlig vad gäller aspekten ”en för alla, alla för en”. Den är mindre klar när det gäller biståndets bindande karaktär: ordalydelse valdes med syfte att undvika en isolationistisk reaktion i Förenta staternas senat under ratificeringsdebatten. Det låter sig sägas att motsvarande skyldighet har uttryckts enklare i andra fördrag, såsom Brysselpakten mellan de västeuropeiska staterna i dess ändrade lydelse från 1954 (”... parterna ska ... ge den angripna parten allt militärt och övrigt bistånd som står i deras makt”) eller artikel 42.7 i det senare Lissabonfördraget om Europeiska unionen: ”Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel”. Finland binds naturligtvis av detta åtagande, som utgör ett tydligt prejudikat visavi landets tidigare neutralitetspolitik och alliansfrihetspolitik.




Men det som gör artikel 5 i Washingtonfördraget särskilt betydelsefull i jämförelse med de citerade exemplen är dels att Förenta staterna är medlem i organisationen med allt vad detta innebär av oöverträffad militär kapacitet och supermaktsräckvidd, dels den struktur och process för politiskt och militärt beslutsfattande som är inbyggda i Nato. Det är den här kombinationen som gör att Nato skiljer sig så radikalt från Europeiska unionen på säkerhets- och försvarsområdet trots att 22 EU-medlemmar av 28 är medlemmar i Nato (och vice versa).

I den föregående medlemskapsbedömningen, Verkningarna av ett eventuellt finländskt Natomedlemskap (21 december 2007), ingick konstaterandet att ”Natos ursprungliga uppgift, att avvärja ett hotande anfall utifrån, ... inte längre [intar] en lika central position som tidigare. Inom Nato bedöms det att organisationen åtminstone inte på tio år hotas av ett sådant militärt anfall som alliansen inte skulle kunna bemöta”. Det här gäller inte längre: Artikel 5 står igen i centrum och nya åtgärder vidtogs vid Natotoppmötet i Wales (2014) eller övervägs aktivt för att göra det möjligt för alliansen att möta militära hot som utvecklas, särskilt i Baltikum och på Natos östra gräns på ett trovärdigt sätt. Vid Natos toppmöte i Warszawa i juli 2016 kommer dessa åtgärder att vidareutvecklas.

På initiativ av Europeiska Natomedlemmar återopades artikel 5 i efterdyningarna efter angreppen mot Förenta staterna den 11 september 2001.

Artikel 4 är kanske mindre välkänd bland en bredare allmänhet, men den har betydande praktiska följder. Enligt artikeln ska parterna samråda närhelst en part anser att någon parts territoriella integritet, politiska oberoende eller säkerhet är hotad. Detta instrument kan återopas av vilken medlem som helst, och det är också vad som ibland sker i praktiken. Litauen och Polen gjorde det 2014 under den ryska operationen på Krim, och Turkiet har gjort det tre gånger under de senaste 13 åren (2003 före Förenta staternas invasion i Irak, 2012 när ett turkiskt stridsflygplan sköts ned av Syrien och 2015 under belägringen av Kobane nära gränsen mellan Turkiet och Syrien). I sig är artikel 4 i grunden på intet sätt annorlunda än de konsultativa instrumenten i till exempel FN eller EU. Men eftersom den kan utgöra det första steget mot en tillämpning av artikel 5 har den likväl ett eget värde. Detta bidrar också till att förklara varför den återopas relativt sällan; de flesta medlemsstaterna förstår för det mesta att det handlar om ett instrument som inte får missbrukas.



**ORGANISATIONEN.** Om man skalar av de egenskaper som Nato delar med andra fördragsorganisationer med betydelse för Europa, framträder fyra faktorer.

För det första: existensen av en integrerad **kommandostruktur** som ger fördragsparterna befogenhet att operera kollektivt i militära termer och med större effektivitet och snabbhet än annars skulle vara fallet, vare sig de agerar inom ramen för artikel 5 eller inte. Den kan utsträckas till länder som inte är Natomedlemmar, så som var fallet i Bosnien, Kosovo (med bland annat ryska trupper som agerade som en del av Natos KFOR-styrkor 1999–2000) eller Afghanistan (ISAF). Men det här kan inte utan vidare tillämpas i fall där artikel 5 blir aktuell, särskilt de som innebär extremt korta tidsfrister, såsom Natos nya snabbinsatsstyrka VJTF (*Very High Readiness Joint Task Force*). Likaledes är den viktiga kommittén för försvarspolitik och planering (*Defence Policy and Planning Committee, DPPC*) sluten för icke-medlemmar.

För det andra: en **infrastruktur** som är specifik för Nato och inbegriper bevakning och försvar av luftrummet (särskilt NATO AWACS) och logistiknätverk. När Frankrike drog sig ur den integrerade kommandostrukturen 1966, fortsatte landet fränsett vissa förbehåll att fungera som en fullvärdig partner i Natos luftbevakningssystem och i den militära rörledningsorganisationen. Det handlar om mycket integrerade resurser som för med sig åtagandena enligt Artikel 5. De är väsentliga för det kollektiva försvaret såväl när de är en del av avskräckningsförmågan som när de används för ledning av operationer.

För det tredje: trots att de inte lyftes fram i Natodebatten efter det kalla kriget, är **kärnvapnen** fortsättningsvis en grundbult i Natos avskräckningsförmåga tack vare deras användbarhet för att parera upptrappande åtgärder av Ryssland som under senare år har fäst allt större vikt vid sin kärnvapenarsenal (se kapitel 2). Natos generalsekreterare Jens Stoltenberg gav en kraftfull påminnelse om detta vid säkerhetskonferensen i München i februari 2016.

Den roll som kärnvapnen har inkluderar Storbritanniens och Frankrikes kärnvapenstyrkor, vilka anses ”bidra till att göra alliansen starkare som helhet” (Nordatlantiska rådets Ottawadeklaration vid ministermötet 19 juni 1974). Kärnvapen bidrar också till den totala avskräckningsförmågan genom att de säkerställer en strategisk bindning mellan Förenta staterna och Europa: amerikanska luftburna icke-strategiska kärnvapen finns stationerade i fem europeiska länder under så kallade dubbelnyckelarrangemang. De här

vapnen (B61-bomber) är för närvarande föremål för ett program som förlänger deras livstid och säkerställer deras funktion på lång sikt. Programmet (B61-12 LEP) förväntas vara slutfört 2021 till en total kostnad på ca 958 miljoner dollar för de amerikanska skattebetalarna.


Amerikanska styrkor opererar således i Europa sida vid sida med europeiska på alla tänkbara militära insatsnivåer.

För det fjärde: Nato är det ramverk inom vilket de standarder och normer utvecklas som möjliggör teknisk och förfarandemässig **interoperabilitet** mellan de västliga styrkor på alla nivåer av militär aktivitet, medräknat styrkor i ett betydande antal partnerländer som inte är Natomedlemmar. Det här har stor vardaglig, praktisk betydelse. Utan denna interoperabilitet skulle koalitioner av likasinnade, såsom ISAF i Afghanistan, ha varit betydligt svårare att bygga upp och leda. Fullt Natomedlemskap är inte ett villkor för deltagande på detta område, men det är Natos integrerade kommandostruktur som gör det möjligt att leverera vad man söker i stor skala och på alla nivåer. Finland är redan djupt involverad i en mångfacetterad politik som leder till interoperabilitet i direkt samarbete med och de facto inom Nato (t.ex. ISAF i Afghanistan) och tillsammans med Natomedlemmar, eller indirekt via samarbete med Sverige som uppenbart är *bündnisfähig*. Det finns i själva verket en utbredd uppfattning i Nato att Finland är nära gränsen för vad landet kan uppnå utan att vara en full medlem.

I praktiken är det alliansens starkaste medlem Förenta staterna, med ca 70 % av Natos totala försvarsutgifter, som oftast bestämmer takten när standarder utarbetas. I ett multilateralt sammanhang som Nato kan Förenta staterna emellertid inte helt sonika påtvinga övriga medlemmar sina tekniska och operativa normer i motsats till vad som brukar vara fallet när Förenta staterna driver ett så kallat hub-and-spokes-system<sup>5</sup> som landet gör mad sina allierade i Asien och Oceanien (Sydkorea, Japan, Australien, Nya Zeeland, ...): de och andra partner utanför Nato, som har haft ett långvarig och direkt försvarsindustriell relation till Förenta staterna kan bli pressade att göra sina val på amerikanska villkor.

**VAD NATO INTE ÄR.** Så som ovan antytts får Nato sitt djup och sin trovärdighet genom Förenta staternas fulla deltagande i varje aspekt av alliansens

<sup>5</sup> Ett hub-and-spokes-system avser här ett system där Förenta staterna är navet (hub) och ekrarna (spokes), dvs. de länder som Förenta staterna har bildat bilaterala allianser med, inte har några uppenbara kopplingar till varandra. Detta accentuerar Förenta staternas dominerande roll.



verksamhet. Ändå är den inte bara Förenta staternas förlängda arm. Den är en sällsynt anomali i de internationella relationernas historia, en i hög grad unik multilateral försvarsallians.


Det här står i samklang med dess historiska ursprung. Washingtonfördraget kom till inte som en följd av påtryckningar från Förenta staterna utan på grund av en brittisk-fransk strävan efter säkerhetsgarantier efter det att Sovjetunionen och dess ledare Stalin hade beslutat att behandla Marshallplanen som en strategisk utmaning och Kominform bildats i slutet av 1947. Etableringen av Nato som en militär struktur var ett resultat av en allmän rädsla i väst för ett nytt världskrig efter invasionen av Sydkorea. Västeuropéernas försök att skapa en ”Europeisk armé” (Europeiska försvarsgemenskapen) som en enhet i Nato underställd SACEUR misslyckades inte på grund av obefintligt motstånd mot Förenta staterna, utan därför att Frankrike vägrade ratificera det upprättande fördraget 1954.

Under tiden efter kalla kriget krävdes det starka brittiska och franska påtryckningar för att övertyga Clinton-administrationen att godkänna en kraftfull intervention av Nato i Bosnien efter Srebrenicamassakern. Natos krig i Kosovo var resultatet av ett gemensamt amerikanskt och västeuropeiskt initiativ. Det var européerna – inte amerikanerna – som tog kommandot när artikel 5 återopades för första gången och till förmån för Amerika på grund av terrorangreppen den 11 september 2001; Förenta staterna hade hellre använt sin Florida-baserade stab (*Central Command, CENTCOM*) som instrument för att störta talibanerna. ISAF blev en Natoinsats först 20 månader efter att styrkan bildades i Afghanistan. Trots påtryckningar lyckades Förenta staterna inte få politiskt godkännande inom Nato för den planerade invasionen av Irak och inte heller övertala Turkiet att låta amerikanska trupper ta sig in i Irak genom dess territorium. Under flygkampanjen i Libyen 2011 var det Frankrike och Storbritannien, inte Förenta staterna, som var de huvudsakliga aktörerna när insatsen hade överlämnats till Nato.

Detta och andra exempel är ägnade att visa att Nato inte är ett redskap för Förenta staterna. Organisationen fungerar i själva verket ofta som ett verktyg för att påverka Förenta staterna, och den begränsar snarare än stärker unilateralistiska tendenser i landet.

Förenta staternas inflytande, inte direkta påtryckningar, kan ha och har också effekter på de nationella besluten i Nato under tio år av Natoinsatser mot väpnat uppror i Afghanistan har de baltiska staterna dragit ned på sitt ter-





itorialförsvar till förmån för styrkor som kan sättas in utanför eget territorium. Deras gränsbevakningsväsen som ursprungligen var uppbyggt enligt finsk modell och med finsk hjälp har ombildats till en polisstyrka. Men detta gör i sig inte Nato till Förenta staternas redskap. Det är också värt att notera att de baltiska styrkorna fick värdefull stridserfarenhet i Afghanistan. Det här får till exempel anses underlätta återuppbyggnaden av ett trovärdigt territorialförsvar i Estland.


Sveriges beslut att avveckla sitt territorialförsvar för ett antal år sedan fattades oberoende av Nato.

Inte heller är Nato en krigsmaskin som kan aktiveras som resultat av påtryckningar inom organisationen. Med undantag för resurser som de som beskrivits ovan (luftförsvar, logistik, ...) ”äger” Nato inte sina trupper. Insatsstyrkan NRE, där Finland deltar, är uppbyggd av trupper som tillhör medlems- och partnerstater. Även snabbinsatsstyrkan VJTF, som tillhör SACEUR i militärt språkbruk, kommer i sista hand att kunna sättas in så snabbt som den långsammaste av de politiska tillståndprocesserna i de inblandade länderna medger. Så har faktiskt också varit fallet med tidigare styrkor som ställts under SACEUR, till exempel de allierades rörliga styrka (*Allied Mobile Force, AMF*) under det kalla kriget: när SACEUR under Gulfkriget 1991 försökte flytta dess flygkomponent på eget initiativ för att skydda Turkiet, vägrade länder som deltog i AMF med flygplan och besättningar (Belgien och Tyskland) bevilja tillstånd för detta.<sup>6</sup>

Medan artikel 5 grundar sig på principen ”en för alla, alla för en”, gäller detta inte för stridsinsatser som inte faller under artikel 5: Grekland deltog inte i flygkampanjen i Kosovo. Och hälften av Natos (och EU:s) medlemmar, inklusive stora länder som Tyskland och Polen, understödde inte flygkampanjen i Libyen 2011 och bara 9 av 28 deltog i själva insatserna, där också ett antal länder som inte är Natomedlemmar (Sverige, Förenade arabemiraten, Qatar, ...) deltog.

Med andra ord medger beslutsfattandet i Nato en betydande flexibilitet – en något paradoxal följd av konsensusregeln. Väsentliga beslut fattas inte

<sup>6</sup> Ett extremt exempel på detta inträffade under kampanjen i Kosovo i juni 1999 vid en incident där artikel 5 inte var tillämplig. Den brittiske generalen Sir Michael Jackson, som var kommandör för Natos Rapid Reaction Corps, vägrade lyda en order från den amerikanske generalen Wesley Clark, som tjänstgjorde som SACEUR, om att hindra ryssarna från att förstärka sin styrka på flygbasen i Pristina. General Jackson påminde sin överordnade om att ett sådant politiskt beslut måste få hans regerings godkännande; han påstod ha tillagt ”jag tänker inte starta tredje världskriget för din skull”. Mike Jacksons karriär skadades inte av detta; Wes Clark förlorade jobbet som SACEUR tidigare än han tänkt.




genom en enkel omröstning där länderna röstar för eller mot (som i EU), utan de som inte vill delta i ett specifikt initiativ som inte faller under artikel 5 får ställa sig utanför utan att hindra att andra går vidare med saken. Det finns ofrånkomligen gränser för denna flexibilitet, men såsom fallet Libyen visar är de mycket vida.

## 2. Alternativ vid fullt medlemskap

För denna utvärdering har vi förkastat ”det gaullistiska alternativet” (medlemskap inklusive artikel 5 men utan att delta i Natos militära styrkor och försvarsplaneringssystem) av orsaker som angetts ovan: det står inte till buds. Varje medlemskap är ett fullt medlemskap.

Det betyder emellertid inte att det finns bara ett sätt att vara full medlem med bara en uppsättning möjliga konsekvenser. På liknande sätt kommer konsekvenserna av ett medlemskap att variera enligt de val som andra partner gör: om Finland och Sverige blir medlemmar mer eller mindre samtidigt blir effekterna inte de samma som om ettdera landet ensamt beslutar att bli medlem. Därför nämner vi flera olika modeller här. En del av deras specifika konsekvenser förklaras närmare i kapitel 4.

**FULLT MEDLEMSKAP FÖR BÅDE FINLAND OCH SVERIGE.** Detta tjänar som grundscenari när vi bedömer konsekvenserna, men det medger variationer, eftersom Finland har möjlighet att välja mellan olika positioner. En möjlighet är att hålla sig till det som absolut krävs av en full medlem och inte vara med på någonting utöver detta. Det här skulle vara besläktat med Norges självpålagda restriktioner som innebär att landet inte har kärnvapen eller utländska baser på sitt territorium, att Finnmarken försvaras ”icke-provokativt” och att de allierades militära aktivitet öster om 24° östlig längd är begränsad. En annan möjlighet är att lägga till olika egenskaper till medlemskapet, så som i dag är fallet med till exempel Polen och de baltiska staterna vilka kräver permanent utländsk Nato-närvaro på sitt territorium. I Tysklands fall får inga utländska styrkor eller kärnvapen stationeras på det territorium som utgjorde Tyska demokratiska republiken. Det här kravet grundar sig på det så kallade Två plus fyra-fördraget (1990) som anger villkoren för Tysklands återförening. Omvänt är Natos beslut att inte genomföra sådana stationeringar på territorier som hör till länder i Centraluropa som blivit medlemmar efter det kalla kriget av politisk natur.



En särskild avtalsordning gäller för den norska ögruppen Svalbard: Artikel 9 i Spetsbergtraktaten (1920) förbjuder flottbaser och befästningar och användning av öarna för militära syften. Fördraget har 41 parter, och det har ratificerats av Förenta staterna, Ryssland, Kina, Frankrike, Förenade kungariket, Tyskland och samtliga nordiska stater.

Färöarna är ett självstört territorium i Kungariket Danmark med så kallat landsstyre. Öarna ingår i Nato. Det samma gäller Grönland.<sup>7</sup>

Om både Finland och Sverige ansluter sig till Nato, kan deras specifika positioner ändå bli olika så som fallet är med relationen till EU, där båda är medlemmar men Sverige står utanför den gemensamma valutan.

**FINLAND MED, SVERIGE UTANFÖR.** Även om detta alternativ verkar osannolikt, är det inte omöjligt. Det leder till skillnader som avviker väsentligt från grundscenariot för såväl Finlands som Natos del. Av geografiska skäl är förhållandena under vilka artikel 5 tillämpas mera komplexa än vid hypotesen att båda länderna ansluter sig, och scenariot är sannolikt mindre tilltalande för Nato med tanke på försvaret av de baltiska staterna.

**FINLAND UTANFÖR, SVERIGE MED.** Även om denna möjlighet ligger utanför en strikt tolkning av vårt mandat, bör den diskuteras på grund av dess sannolikhet. Scenariot kan i någon mån te sig attraktivt i ett logistiskt och operativt Nato-perspektiv, trots att det kan ha negativa konsekvenser för Finland. Ett svenskt medlemskap skulle i hög grad göra det lättare att kringgå de ryska kontrollbestridande A2AD-resurserna i Kaliningrad som hotar Natostyrkor som är på väg till de baltiska länderna. Tack vare den militära geografin i regionen skulle försvaret av Sverige enligt artikel 5 trots avvecklingen av territorialförsvaret innebära små påfrestningar för Nato i jämförelse med försvaret av andra nya medlemmar. Sveriges militära och försvarsindustriella samarbete med Förenta staterna sedan slutet av 1950-talet, landets amerikanska försvarsgaranti och dess relation med Nato under det kalla kriget skulle få många betraktare att se dess medlemskap i Nato som naturligt.

---

<sup>7</sup> Ingetdera territoriet hör till EU eller Schengenområdet



## KAPITEL IV.

# EFFEKTERNA AV FULLVÄRDIGT MEDLEMSKAP I NATO


Effekterna av ett eventuellt medlemskap för Finland kommer att behandlas utifrån det hypotetiska antagandet att problemet anses vara löst, dvs. att Finland har gått med i Nato, utan att påstå något om huruvida detta kommer eller bör ske. Vi kommer således att undvika en presentation av bokslutstyp med tillgångar och skulder, med skäl för och emot. Tvärtom kommer några av effekterna att bero kraftigt på lägesbilden, särskilt när det gäller huruvida Finland och Sverige har en mer eller mindre gemensam hållning.

Eftersom Nato finns till uttryckligen för att erbjuda ett kollektivt försvar kommer vi att titta på de försvarsrelaterade och militära effekterna först och sedan bedöma de strategiska och politiska konsekvenserna.

### 1. Vägen härifrån och dit

Innan vi går in på effekterna måste det påpekas att anslutningstakten vid ett eventuellt medlemskap kan ha effekter i sig. Medlemskapsprocesser kan vara mer eller mindre utdragna beroende på läget i fråga om politiskt beslutsfattande i det anslutande landet. Faktorer som också spelar in är hur önskvärt Natoländerna anser att medlemskap är och hur redo de anser landet vara för sådant medlemskap. De postkommunistiska ländernas anslutning gick relativt långsamt beroende både på att anslutning i grupp föredrogs (Tjeckien, Ungern och Polen 1999 och sedan den stora smällen 2004 då sju länder gick med, inklusive de baltiska länderna) och den faktiska svårigheten att göra dessa tidigare länder i Warszawapakten Nato-kompatibla. Men under denna strategiskt fredliga period var inte tiden det avgörande. Inte heller postkommunistiska stater såsom Albanien, Kroatien och det nu aktuella Montenegro kan stå modell för Finland när det gäller att leva upp till Natostandard.

Den spanska anslutningen är sannolikt den anslutningsprocess som bäst kan tjäna som jämförelse för Finlands eller Sveriges del i fråga om inre poli-




tisk dynamik. Precis som i Finland (och Sverige) var befolkningen splittrad i medlemskapsfrågan, i det stora hela utifrån politiska skiljelinjer. Trots att Spanien gick med i Atlantpakten 1982 rådde stor oenighet och man lät frågan om fullt deltagande bero. Frågan underkastades en folkomröstning 1986 och 52,5 procent röstade för medlemskap. Detta trots att opinionsundersökningarna pekade åt andra hållet. Det var helt klart den politiska beslutsprocessen som bestämde anslutningstakten, inte tekniska hinder. Tid var inte den avgörande faktorn.

Finlands läge är mer utsatt och en hypotetisk anslutningsprocess kan av legitima orsaker visa sig lång. Det kommer att krävas omsorgsfulla diplomatiska och politiska förberedelser vid en eventuell övergång från dagens säkerhetsordning till ett Natomedlemskap (se del 4 nedan). Behovet av förberedande åtgärder från Finlands sida tillsammans med landets västliga allierade, särskilt när det gäller att hantera möjliga reaktioner från Rysslands sida, har varit ett återkommande tema på många av våra möten.

## 2. Försvarsmässig och militär innebörd för Nato

Ett eventuellt finländskt medlemskap i Nato har strategiska och militära följder både för Nato och för Finland. Vi kommer först att titta på effekterna för Nato, eftersom försvarsalliansens svar på en möjlig medlemskapsansökan från Finland i stor utsträckning kommer att bero på de effekterna. Dessutom är det av stor potentiell betydelse för Finland om Nato har förmåga att fullgöra sina fördragsförpliktelser gentemot Finland om landet är medlem.

**KOMMANDOSTRUKTUR.** Till skillnad från situationen under och efter kalla kriget är Natos kommandostruktur inte längre huvudsakligen organiserad utifrån territoriella kommandon med ansvar för specifika geografiska områden. Organisationen är väsentligen uppbyggd utifrån funktioner med en strategisk operationsstab (ACO, *Allied Command Operations*) i Mons (Belgien) under överbefälhavaren för Natostyrkorna i Europa (SACEUR), å ena sidan, och transformationsstaben i Norfolk (Virginia) under ACT (*Allied Command Transformation*). Under ACO lyder de armétaktiska (LANDCOM, i Izmir i Turkiet), flygtaktiska (AIRCOM, Ramstein, Tyskland) och marintaktiska (MARCOM, Northwood, Storbritannien) kommandona och två operativa insatsledningar (JFC) i Brunssum (Nederländerna) respektive Neapel (Italien). Det är på denna operativa insatsnivå som det går att finna en klar uppdelning mellan nord och syd. Att föra in Finland i denna övergripande



de kommandostruktur bör inte vara något större problem för Nato, oavsett om bara Finland går med eller om också Sverige gör det som en del av Natos insatsområde i nordöstra Europa.


Erfarenheterna av de s.k. Force Integration Units (NFIUS) som Nato nyligen etablerat i de baltiska staterna och Polen kan ha viss relevans även för Finland.

**INFRASTRUKTUR.** För Natos vidkommande skulle en fullständig integrering av Finlands luftförsvarsresurser vara en betydande förbättring i förhållande till nuläget. I dag förekommer viss transparens mellan Natos luftläge och luftförsvar och Finlands resurser (särskilt systemet för utbyte av luftlägesinformation, dvs. *Air Situational Data Exchange, ASDE*): detta är nödvändigt för flygledningstjänsten och av säkerhetsskäl. Den regionala luftlägesbilden delas dock bara delvis, och den delade bildens geografiska omfattning är ofullständig, om man jämför med vad den skulle vara inom Natos ramar. Detta gäller såväl luftlägesinformation i Finlands luftrum och dess Nato- eller EU-partners luftrum som det ryska luftrummet, som angränsar till Finland. Samma påpekanden gäller Sveriges begränsade utbyte av luftlägesinformation med både Nato och Finland.

Tekniskt och operativt skulle integreringen av Natos och Finlands existerande och planerade luftövervakningsresurser vara en okomplicerad uppgift där Finland går med i Natos lufttaktiska kommando- och kontrollsystem (ACCS). Finland har motsvarande teknologisk know-how och erfarenhet av samarbete med industriella partner som är involverade i ACCS.

Det är oklart huruvida Finland (och/eller Sverige) kan förvärva ACCS utan fullt Natomedlemskap. Landet kan sannolikt ändå säkerställa en interoperabilitetsnivå med ACCS som är jämförbar med det neutrala Schweiz system för luftövervakning och luftkontroll, FLORAKO. Fram till dess kommer Finlands och Sveriges förmåga att dela en detaljerad luftlägesbild med varandra eller med Natopartner att förbli begränsad.

Samtidigt skulle logistiska infrastrukturfrågor i stor utsträckning bero på lägesbilden. Ur Natos synvinkel skulle det vara lämpligt att Finland och Sverige går med samtidigt (eller till och med bara Sverige) i den meningen att ett kringgående av A2AD-förmågan (Anti-Access/Area Denial) i Kaliningrad och stöd till försvaret av de baltiska staterna sannolikt skulle ske genom Sverige. Situationen skulle vara en annan om bara Finland blir medlem. I så fall skulle det krävas tillträde till mark, luftrum och territorialvatten i Finland för planering av försvaret av Baltikum.




**MILITÄR ORGANISATION OCH PLANERING.** Om man antar att de ryska truppernas disposition och aktiviteter förblir ungefär vad de är i dagens läge bör Finlands nuvarande och planerade militära organisation (se nedan) vara militärt adekvat ur Natos synvinkel. Finlands territorialförsvar är överlägset i förhållande till de mindre baltiska staternas försvar. Detta gäller oavsett om Finland går med ensamt eller tillsammans med Sverige. Utländska militärbaser, för att inte tala om placering av kärnvapen, är inte en nödvändig förutsättning för en effektiv utvidgning av Natos försvarsgaranti.

Det kan emellertid hända att Ryssland stärker sina trupper inom området för det tidigare distriktet Leningrads militärdistrikt, särskilt i Murmanskoblastet och på Karelska näset, antingen som ett svar på att Finland och/eller Sverige blir Natomedlemmar eller oberoende av en sådan eventualitet. Det faktum att Ryssland placerat ut en infanteribrigad i den nyligen återaktiverade basen i Alakurtti söder om Murmansk visar vilken vikt Ryssland fäster vid denna militärregion, som förblir en strategisk knutpunkt. Samtidigt ska detta inte över-skattas, eftersom Ryssland enligt den senaste offentliga rapporten från Estlands underrättelsetjänst (mars 2016) bara kan uppbåda omkring 30 taktiska insatsförband av bataljonsstorlek i hela det västra militärdistriktet (från Kaliningrad till Vorkuta). Ryssland kan också komma att öka sin militära aktivitet gentemot Finland till samma eller högre nivåer än de som Sverige och Natoländer har varit föremål för i Östersjön och Nordatlanten de senaste åren, inklusive simulerade strategiska bombattacker på kritiska svenska anläggningar.

Ur Natos synvinkel skulle det vara avsevärt mycket lättare att hantera en förhöjd hotnivå visavi Finland som Natomedlem om också Sverige har gått med. Om Finland kan förses med lämpligt stöd och lämplig förstärkning från Nato ökar den finländska styrkestrukturens avskräckande förmåga och begränsas risken för rysk felkalkyl.

Det kan också sägas att vid en sådan eventualitet att bara Finland är medlem kan Nato komma att föreslå ytterligare militära åtgärder, såsom en förtida utplacering av materiel i linje med vad som gjorts i Baltikum och en påtaglig roterande Natonärvaro i Finland. Sådana åtgärder kan också krävas för att underlätta försvaret av Estland och de andra baltiska staterna.

Vid en eventuell konflikt förväntar sig Nato dessutom att Finland deltar aktivt i det gemensamma försvaret, inte minst i den baltiska regionen. Det innebär ett tryck på Finland när det gäller att utveckla den gränsöverskridande kapaciteten. För Natos planerare verkar emellertid Finlands ter-



ritorialförsvar som bygger på avskräckning genom bestridande (deterrence-by-denial) vara den viktigaste direkta militära tillgången som Finland skulle kunna tillföra det gemensamma försvaret. Eftersom Finland fäster stort värde vid sitt territoriella försvar bör militära bidrag utanför det egna territoriet inte tillåtas bestämma dimensionen på Finland försvarsinsatser. Det kan vara politiskt och symboliskt viktigt att delta i koalitionen insatser, men det ska inte vara det avgörande i fråga om styrkeplanering. Från Natos synpunkt skulle det faktum att Natomedlemmen Finland har ett territoriellt försvar kringskära de ryska styrkeplanerarnas militära valmöjligheter i fråga om de baltiska staterna.

Däremot kommer en snabbare rysk besluts- och genomförandeförmåga att innebära ytterligare belastning när det gäller responstid för ett mobiliseringsbaserat territoriellt försvar, oavsett om Finland går med i Nato eller inte.


**DEN NUKLEÄRA DIMENSIONEN.** Inget av alternativen i fråga om medlemskap medför någon strategisk eller militär orsak för att Finland ska bli ombett att placera ut kärnvapen på sitt territorium eller att skaffa flygplan med dubbla användningsområden. En strategisk koppling mellan Förenta staterna och Europa kräver inga sådana åtgärder. I själva verket vore det en sårbarhetsfaktor för Nato att basera sådan kapacitet i en så pass framskjuten position i Finland, och den kan även medföra instabilitet vid en upptrappning där alternativen är att använda den eller förlora den.

### 3. Försvarsmässig och militär innebörd för Finland

Från Natos synpunkt skulle Finland praktiskt sett lätt smälta in i Natogemenskapen. Landets militära styrkor uppfyller Natos krav, och dess försvarsmässiga och strategiska disposition gentemot Ryssland ligger i linje med Natos mål och strategi. Ur finländskt perspektiv gäller detsamma, dvs. Natos policy och krav sammanfaller generellt sett med den finländska försvarspolitikens behov.

**FÖRSVARSPLANERING OCH KOMMANDOSTRUKTUR.** Som Natomedlem skulle Finland vara direkt involverat i Natos försvarsplanering och kommandostruktur. Detta innebär en radikal förändring i förhållande till Finlands nuvarande militära samarbete med Nato. Som medlem deltar Finland i den övergripande riktmärkningsprocessen mellan medlemmarna, och ett visst mått av samstämmighet går att införa mellan Finlands försvarsförbere-






delser och Natos och dess medlemmars kollektiva och separata förberedelser. Finländska militärer och tjänstemän skulle ha sin plats i Natos kommandostruktur, och om Finland väljer att bli medlem vill landet noggrant välja de platser det anser vara de viktigaste för eget vidkommande.

Med tanke på de erkända egenskaperna i Finlands politisk-militära etablissemang och dess nära samarbete med Nato och Natos partnerländer borde det vara en okomplicerad process att passa in i dessa aspekter.

**SAMVERKANSFÖRMÅGA.** Såsom vi redan sagt har det finländska försvaret redan nu en hög samverkansförmåga med Natos styrkor i allmänhet och med de skandinaviska medlemmarnas styrkor i synnerhet. Exempelvis är Finland en av de väldigt få icke-Natoländer som ingår i Link 16, den taktiska datalänken mellan stridskrafter, såsom dess F-18-plan. Med undantag för luftövervakning och luftkontroll, där det finns betydande utrymme för förbättring, ligger Finland sannolikt nära gränsen för hur mycket det går att öka samverkansförmågan med Nato (och därför som en följd med EU) utan att vara full medlem av alliansen. Det är inte möjligt att delta i Natos planeringsprocess fullt ut inom ramen för kommittén för försvarspolitik och försvarsplanering (DPPC) utan fullt medlemskap. Detsamma gäller Natos spjutspetsstyrka VJTF (*Very-high-readiness Joint Task Force*) inom Natos utvidgade snabbinsatsstyrka (NRF). VJTF är optimerat för uppdrag enligt artikel 5.

**FINLANDS FÖRSVARSUPPSTÄLLNING.** De aktuella förändringar som dryftas i Finland i fråga om snabb aktivering av reservister och mer flexibel användning av detta ligger helt i linje med de hot med kort varningstid som Nato avser att avvärja och vid behov försvara sig mot.

I fall av en betydligt utökad rysk placering av trupper i närheten av Finland (se kapitel 3 del 2) kan det hända att Finland måste se över sitt upplägg, till exempel med ytterligare beredskap. Något alternativ i linje med Norges Finnmarksstrategi står inte till Finlands förfogande. Under det senaste världskriget och under kalla kriget var Finnmarken en återvändsgränd för den som avancerade från öst. Detsamma gäller fortfarande, medan Finlands territorium öppnar tillträde till hela Östersjöbassängen. Som Nato-medlem skulle Finland kunna dra nytta av sina allierades solidaritet för att stödja sitt försvar genom förtida utplacering av materiel och en mer eller mindre permanent närvaro av allierade styrkor i syfte att reducera risken för en rysk felkalkyl.




**REGIONALT FÖRSVAR.** Finlands territorialförsvar är inte direkt lämpligt för militära interventioner utanför landets gränser. Såsom ovan sagts är det territoriella försvaret av sådan vikt för Finland att de expeditionära förmågorna inte bör utvecklas så att det territoriella försvaret blir ohållbart och på det sättet riskerar Östersjöbassängen. Finland har emellertid redan deltagit i militära operationer utomlands, också under Nato och EU. Här kan nämnas truppen på upp till 800 i Kosovostyrkan (KFOR), en byggbataljon inom IFOR och SFOR i Bosnien, ett åtagande av kompanistorlek i den tyska sektorn av den internationella säkerhetsstyrkan Isaf i Afghanistan. Det bör också nämnas att Finland bidrar till Natos snabbinsatsstyrka (NRF), vilket erbjuder ett utmärkt tillfälle att utveckla samverkansförmågan.

Om det blir aktuellt att tillämpa artikel 5 för att försvara Baltikum är det bara de större länderna som kan bidra med betydande militär styrka. Med andra ord skulle Finlands bidrag under alla omständigheter vara militärt begränsat. Natos spjutspetsstyrka (VJTF) kan komma att fylla en viktig funktion vid en artikel 5-kris i de baltiska staterna. Som eventuell Natomedlem kan Finland sikta in sig på att stå för en begränsad spetsinsats till den enheten utöver det nuvarande deltagandet i snabbinsatsstyrkan NRF. Totalt sett planeras VJTF omfatta uppemot 5 000 soldater från hela Nato. Överlag bör ett medlemskap i Nato inte leda till att Finland väsentligt utvecklar sin expeditionära komponent.

**INFRASTRUKTUR.** Finlands försvarsinfrastruktur ligger nära Natos normer (se ovan) och skulle kunna anslutas till det integrerade Natosamarbetet utan större svårigheter, om det grundläggande uppdraget är att försvara Finland. Det mest betydelsefulla steget vore att integrera Finlands luftövervaknings- och luftförvaltningssystem med Natos lufttaktiska kommando- och kontrollsystem (se kapitel 2 del 2).

Om Sverige inte går med i Nato kommer organisationen sannolikt att be Finland att också anpassa landets logistiska infrastruktur så att den kan användas av Natoförstärkningar i Baltikum. Verkningarna för Finlands vidkommande måste i så fall bli föremål för en särskild teknisk utvärdering av Finlands försvarsministerium tillsammans med Nato.

**NUKLEÄRA FRÅGOR.** Bedömare antar att ett eventuellt finländskt medlemskap inte skulle kräva utplacering av kärnvapen på finskt territorium och inte heller att Finland skulle skaffa stridsflygplan utifrån deras förmåga att bära kärnvapen. Men som medlem skulle Finland bli tvunget att bestämma sig för om landet ska delta i Natos nukleära planeringsgrupp (NPG). I




dagens läge deltar 27 av 28 medlemmar (endast kärnvapenmakten Frankrike deltar inte). De som ingår i planeringsgruppen får information om Natos nukleära doktrin och kärnvapenpolitiska planering, men deltagandet förutsätter inte deltagande i nukleära uppdrag i sig. Också Natoländer som Danmark har hela tiden varit medlem i gruppen, trots att landet tidigare offentligt motsatt sig Natos nukleära politik.

De Natoländer i planeringsgruppen som inte har kärnvapen på sitt territorium förväntas inte ge sina stridsflygplan i uppgift att delta i kärnvapenattacker. De kan ändå delta i sådana uppdrag genom exempelvis eskorterande stridsplan eller undertryckande av fiendens luftförsvar (SEAD). Det rör sig emellertid om ett nationellt val.

**KOMPARATIVA FÖRDELAR.** Eftersom Nato är en organisation för kollektivt försvar skulle ett medlemskap ge Finland, med eller utan Sverige, en möjlighet att dra nytta av komparativa fördelar och således inom alliansen ge landet större slagkraft än den egna tyngden medger. Här kommer man att tänka på följande tre områden (det kan finnas fler):

- Upplysningar om Rysslands strategi i öst, från Vita havet söderut. Strikt taget ingår det inte i Natos uppgifter att samla in och bearbeta underrättelsematerial, eftersom upplysningar normalt sett inte är föremål för utbyte i multilaterala sammanhang. Men samtidigt tjänar information självfallet det kollektiva försvaret. När Finland övergår från att primärt betona kontraspionage till en bredare underrättelseverksamhet, kommer landets geografiska läge och djupa kunskaper om regionen att ge det betydande ytterligare inflytande.
- It- och cyberförsvar är ett annat område där Finlands expertis är erkänt. Landets aktiva medverkan i Natos kompetenscentrum i Tallinn utgör ett viktigt exempel i detta avseende.
- Så kallad hybridkrigföring eller tvetydig krigföring är också ett område där Finland har särskild expertis tack vare det traditionella finländska konceptet med totalförsvar i syfte att öka hela samhällets motståndskraft. Hybridkrigföring har redan varit en fråga för samarbetet med landets Natopartner. Sannolikt skulle "små gröna män" och andra "soldater utan gradbeteckning" inte vara särskilt välkomna i Finland, och därför är det oklart om landet över lag har något att vinna inom detta område. Däremot kan det vara ett lämpligt




område för intraregionalt samarbete med de baltiska staterna eller fungera inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) om EU beslutar att inrätta ett center för hybridkrigföring.

**FÖRSVARSUPPHANDLING OCH FÖRSÖRJNINGSBEREDSKAP.** Även om det lufttaktiska kommando- och kontrollsystemet ACCS (se ovan) utgör ett stort undantag deltar Nato inte längre i större program för anskaffning av försvarsmateriel. Däremot spelar organisationen en väsentlig roll när normer och standarder för försvarssystem fastställs. Det vore en förbättring i förhållande till nuläget att delta fullt ut i den processen. I dagens läge har Finland få valmöjligheter och måste förvärva system med specifikationer landet självt inte varit med om att utforma. I praktiken gäller detta dels system som köpts upp utomlands, dels system som tagits fram av finländska leverantörer. Med tanke på kvaliteten på, men också mångfalden i, den industriella basen för Finlands försvarsindustri bör det vara relativt enkelt att utöva inflytande. Finlands policy går ut på att betona nationell förvärvskontroll, och denna policy kan vara något enklare att behålla inom multilaterala Natoramar än genom att, liksom Sverige valt att göra, enbart upprätthålla rent bilaterala förbindelser med de mäktigaste utländska leverantörerna, särskilt Förenta staterna.

Natos roll är betydande också när det gäller att tillhandahålla logistiskt stöd, genom Natos stödkontor NSPA (*NATO Supply and Procurement Agency*) i Luxemburg och andra organ som deltar i leveranssäkerhet, inklusive Natos pipelinesystem. Finland har nyligen ingått ett samförståndsavtal om världsstödd, vilket bör underlätta fredstida samarbete på detta område, före ett eventuellt medlemskap.

Finland understryker vikten av försörjningsberedskap i vid bemärkelse mer än de flesta Natomedlemmarna, och detta gäller särskilt fortsatt ekonomisk aktivitet i ett krisläge. Det finns ingen orsak att ändra på den nationella politiken vid ett eventuellt medlemskap i Nato, eftersom politiken inte medför några avigsidor för alliansorganisationen.

**BUDGETKONSEKVENSER.** Nato är i sig ingen dyr organisation relativt sett. Organisationens årliga infrastrukturutgifter uppgår till omkring 5,2 miljarder euro. Ser man på Finlands bruttonationalprodukt (BNP) i förhållande till Natos sammanlagda totalproduktion bör landets andel uppgå till något över 1 procent, i praktiken mindre än 55 miljoner euro. Dessa kostnader kommer sannolikt att stiga inom en nära framtid med tanke på den nuvarande otill-



räckliga försvarsberedskapen i och gentemot Baltikum. Till detta bör man lägga till kostnaderna för personella resurser för finländare som arbetar inom Nato i fall av medlemskap. I dagens läge har Nato 1 100 anställda som internationell personal plus 6 700 militärer och tjänstemän inom kommandostrukturen. Räknat i samma proportion blir detta omkring 80 finländare.

Natos riktmärke för försvarsutgifter är 2 procent av BNP, men av de 28 medlemmarna är det bara 4 länder (inklusive grannlandet Estland) som når upp till detta, möjligen så att ett femte land (Polen) når målet 2016. Finlands försvarsbudget på 2,69 miljarder euro utgör 1,3 procent av landets BNP på 207 miljarder euro. Utifrån vår bedömning kommer siffran att stiga till 3,41 miljarder euro och 1,64 procent av BNP räknat enligt Natos definitioner. För att nå upp till detta måste de årliga utgifterna öka med omkring 730 miljoner euro.

Att behålla ett värnpliktsbaserat territorialförsvar och samtidigt öka beredskapen och modernisera styrkestrukturen (t.ex. de kommande anskaffningarna av stridsflygplan och marin utrustning) kommer att kräva ökade utgifter oavsett om Finland går med i Nato eller inte.

## **4. Finland och Nato: medlemskapets strategiska och politiska innebörd**

Erfarenheterna visar att medlemskap (eller icke-medlemskap) i Nato inte verkar ha någon betydelse för ett litet lands förmåga att ta diplomatiska initiativ i globala forum. Förmedling, medlande och utvecklingspolitik är inte element som är knutna till landets status i fråga om kollektivt försvar. Norge har inte varit mindre dynamiskt eller effektivt än Finland eller Sverige i detta avseende.

Förhållandet mellan Finland och Ryssland är osymmetriskt och har varit det de senaste 300 åren, vare sig Finland varit en del av Sverige eller en självständig stat. Historiskt sett har denna brist på symmetri hanterats genom olika strategier, samarbetsrelationer och till och med kortvariga allianser med Ryssland (Sverige på 1720-talet och de sista åren av Napoleonkrigen), allianser med andra stormakter för att upprätthålla balansen gentemot S:t Petersburg/Moskva eller genom en neutral eller alliansfri politik. Finlands politik har sedan 1950-talet gått ut på neutralitet – och Sveriges mycket längre än så, ända sedan 1814 – och, efter Sovjetunionens upplösning och EU-anslutningen, militär alliansfrihet. Finland använder till skillnad från Sverige sedan 2007 inte längre uttrycket alliansfrihet för att beskriva sin utri-



kespolitik. Numera sägs det helt enkelt att Finland inte hör till någon militär allians.

Finland har precis som Norge en bred bilateral agenda med Ryssland och en lång land-/sjögräns, vilket Sverige inte har.


Finlands – och Sveriges – relation till Nato har utvecklats märkbart inte minst sedan kalla krigets slut och den framtida relationen kan för en överskådlig framtid schematiskt beskrivas utifrån fyra scenarier (se del 2):

- Både Finland och Sverige stannar utanför alliansen
- Finländsk *Alleingang*: bara Finland går med i Nato
- Svensk *Alleingang*: bara Sverige går med i Nato
- Båda länderna blir Natomedlemmar

**REGIONALA KONSEKVENSER.** I det följande diskuteras de tre sistnämnda scenarierna utifrån antagandet att ingendera av de sittande regeringarna i Finland eller Sverige kommer att agera före nästa riksdagsval 2018 (Sverige) respektive 2019 (Finland). Detta under förutsättning att inga dramatiska händelser äger rum i vårt närområde.

Båda länderna har utvecklat sina relationer med Nato de senaste åren. Det påstås ofta att Finland och Sverige i praktiken redan är medlemmar i alliansen genom deltagande i Partnerskap för fred-programmet från 1994 och som särskilt partnerland i uppföljaren EOP (Enhanced Opportunities Programme) från 2014, och att båda länderna ses som sådana av omvärlden. Det värdlandsavtal som båda länderna undertecknade på Natos toppmöte i Wales 2014 har redan trätt i kraft i Finland och föreläggs Sveriges riksdag i vår. Detta kunde stärka antagandet att Finland, och även Sverige, med all sannolikhet genom sina åtaganden visavi EU och bilaterala förpliktelser – och mer allmänt genom västlig solidaritet – skulle bli parter i en militär konflikt i det gemensamma strategiska område som Östersjöregionen nu utgör.

Inte desto mindre visar den politiska debatten kring frågan om ansökan om medlemskap i Nato att det finns en stark symbolik i själva ansökan. Självfallet finns det en skillnad mellan ett nära samarbetsförhållande med Nato av den typ som Finland och Sverige i dag har och ett faktiskt medlemskap, då




man går med på att lämna artikel 5-garantier. Ett samarbetsförhållande ger i sig inga garantier hur nära det än är. Dessutom är medlemskapet mer eller mindre oåterkalleligt när det väl trätt i kraft. Inget Natoland har någonsin allvarligt diskuterat ett utträde. Frankrike lämnade organisationen och den integrerade kommandostrukturen 1966, men stannade kvar i alliansen och återinträdde 2009. Däremot kan ett samarbetsförhållande avslutas i delar eller, vilket är osannolikt, helt och hållet eller helt enkelt förlora all innebörd.

En ansökan om medlemskap bör ses som ett tecken på en större geopolitisk förändring på Europakartan. Med tanke på Finlands och Sveriges geografiska storlek skulle detta territoriellt sett bli den mest vidsträckta utvidgningen sedan Turkiet och Grekland blev medlemmar 1952. Den direkta gränsen mellan Nato och Ryssland skulle fördubblas och göra Östersjön till ett "Nato-innanhav", med undantag för den allra innersta delen av Finska viken och Kaliningradeksklaven. När allt kommer omkring är Östersjön redan nu ett "EU-innanhav". Det innebär att alliansens territoriella sammansättning förändras märkbart. Jämförelsen med Turkiet och Grekland kan föras ännu längre: Finland, Sverige och Norge är också flankstater.

Medlemskap i Nato skulle uppenbarligen stärka Finlands direkta säkerhet eftersom landet då omfattas av säkerhetsgarantierna enligt artikel 5 samtidigt som medlemskapet starkare avskräcker från möjliga anfall mot landet. Medlemskap skulle sannolikt också leda till en allvarlig kris med Ryssland för obestämd tid. Spänningen skulle stiga, men någon öppen konflikt skulle inte nödvändigtvis följa, eftersom Ryssland vore medvetet om att alla övergrepp skulle leda till att hela alliansen reagerar.

Sedan Norge gick med i Nato har successiva norska regeringar försökt kombinera avskräckning (*deterrence*) med förtroendeskapande (*reassurance*). Norge har lovat att inte placera ut kärnvapen eller utländska trupper på sin mark i fredstid och att inte heller hålla militära övningar i Finnmarken. Finland (och/eller Sverige) skulle kunna påta sig liknande ensidiga restriktioner, men sannolikt inte någon ordning av Finnmarkstyp för någon del av sitt territorium. Intressant nog tycks sådana restriktioner inte ha diskuterats när Turkiet blev medlem, även om landet hade en lång direktgräns med Sovjetunionen.

Om Finland väljer att ansöka om Natomedlemskap blir det ett betydande politiskt nederlag för Moskva. Det betyder nämligen att de ryska ansträngningarna att sända ut upprepade varningssignaler de senaste åren har misslyckats.



Det kan anses något paradoxalt att Ryssland försöker förhindra finländskt och/eller svenskt medlemskap i alliansen genom skrämseltaktik snarare än genom att skapa förtroende. Samtidigt verkar detta stämma överens med tidigare rysk och sovjetisk praxis och politisk kultur. Moskva argumenterar att allt landet gör är en reaktion på aggressiva utspel från Natos sida.


**ANSLUTNINGSFÖRFARANDET.** Det bör noteras att tempot vid en möjlig anslutning kan ha effekter i sig. Medlemskapsprocessen kan vara mer eller mindre utdragen beroende på hur ett ansökande land kan fatta beslut och på hur önskvärt Natoländerna anser att fullt medlemskap är och hur bra beredskapen för fullt medlemskap är i det landet. En ansökan från Finland under överskådlig framtid skulle inte bara fördubbla Natos direktgräns med Ryssland, utan också sannolikt i så fall komma att lämnas i spänt internationellt läge. Den interna politiska processen i Finland skulle ta flera månader i anspråk, kräva riksdagens godkännande och möjligen en folkomröstningskampanj, och därför skulle det kunna hända att landet utsätts för ett starkt tryck från Ryssland. Om Sverige ansöker om medlemskap samtidigt kommer hela processen att bli utdragen, eftersom en folkomröstning där enligt det svenska etablissemanget är en naturlig beståndsdel av anslutningsprocessen. Läget är något mer oklart i Finland. Den allmänna opinionen kommer att vara en viktig del av anslutningsprocessen.

Vid folkomröstningar ställs man alltid inför problemet med hur frågan ska formuleras, eftersom formuleringen oundvikligen påverkar resultatet. När det gällde EU-anslutningen underställdes den uppnådda överenskommelsen folkomröstning både i Finland och i Sverige<sup>8\*</sup>. I Sverige liksom också i Danmark hölls en folkomröstning också om respektive land skulle gå med i Ekonomiska och monetära unionen (EMU).

Ett eventuellt beslut om att ansöka om medlemskap i Nato ska i Finland fattas av Republikens President utifrån förslag från statsrådet. Före detta kan ske ska regeringen lämna riksdagen en redogörelse, och riksdagens utrikesutskott ska regelbundet informeras om processen och förhandlingarna. Om det beslutas att förhandlingsresultatet ska underkastas en folkomröstning kommer en särskild lag att stiftas för det ändamålet. Efter omröstningen måste riksdagen godkänna anslutningsfördraget och därefter kommer Republikens President att fatta det slutliga beslutet om medlemskap.

8 \* En särskild folkomröstning ordnades på Åland några veckor efter omröstningen på det finländska fastlandet. Också följande länder har röstat om landets EU-medlemskap: Irland (1972), Norge (1972 och 1994), Danmark (1972), Österrike (1994) plus 2003 Malta, Slovenien, Ungern, Litauen, Polen, Tjeckien, Estland, Lettland och 2012 Kroatien.






Den svenska grundlagen har bestämmelser om både bindande och rådgivande folkomröstningar, och bindande folkomröstningar kan bara gälla konstitutionella frågor. I praktiken är emellertid skillnaden mellan de två omröstningsformerna inte särskilt väsentlig, eftersom också resultatet av en rådgivande omröstning anses vara bindande. Om och när det finns en bred samsyn om att Sverige bör ansöka om medlemskap i Nato, kan det mycket väl hända att ett villkor från socialdemokraterna är att en s.k. initierande folkomröstning ordnas om huruvida landet ska ansöka om medlemskap eller inte. Detta anses allmänt vara den politiskt centrala punkten i en anslutningsprocess. I Sverige kan det leda till anklagelser om att regeringen försöker påverka resultatet av den politiska processen genom en ansökan utan ett tydligt politiskt mandat, om man väljer att inte ordna en initierande folkomröstning för att i stället följa den finska modellen.

**FAST-TRACK?** Mot denna bakgrund skulle fråga om ett eventuellt snabbspår (*”fast-track”*), dvs. ett snabbförfarande, med all sannolikhet komma att diskuteras, och då skulle artikel 5-åtagandena förklaras gälla till och med innan Finland (och Sverige) har fullt medlemskap. Detta skulle i så fall vara första gången Nato använder sig av ett sådant förfarande. Den höga grad av allmän samverkansförmåga som finns mellan Nato och Finland och Sverige gör det hela till ett tekniskt sett enkelt alternativ. Avigsidan är då förstås möjligheten att nej-sidan vinner en folkomröstning (som i fråga om den gemensamma valutan i Sverige), och då är alliansen bunden av fördraget och måste upphäva det tidigare beslutet med åtföljande mycket negativa konsekvenser. Den då sittande regeringen kan komma att anklagas för att överge en grundläggande nationell strategi som fungerar, och sedan ändå tvingas återgå till den. Att utannonsera ett snabbförfarande skulle paradoxalt nog i praktiken sporra dem som motsätter sig medlemskap, eftersom de då kan påstå att alliansen försöker påverka resultatet av en demokratisk process. Ett påskyndat förfarande är uppenbart viktigt ur ett säkerhetsperspektiv, men kan samtidigt åtföljas av inrikespolitiska komplikationer.

**GRANNAR.** Ur de baltiska staternas synvinkel skulle ett finländskt medlemskap och en förlängning av gränsen mellan Nato och Ryssland utan tvekan anses bidra till att förskjuta spänningen mellan dem och Ryssland norrut. Finlands anslutning skulle så att säga kunna medföra att bördan av den spända relationen fördelas längs en mycket längre gräns mellan Nato och Ryssland. De baltiska staterna skulle inte längre tillsammans med Norge och Polen vara de enda frontlinjestaterna. Om också Sverige ansöker om medlemskap fördjupas det baltiska försvaret praktiskt sett betydligt och




den nordisk-baltiska regionen blir ett enda strategiskt område. Det skulle underlätta ytterligare militär integration mellan Baltikum och den eller de nya medlemmarna. I dagens läge är försvaret av dessa republiker en logistisk utmaning av första rang.

Vilka reaktioner är att vänta inom alliansen om Finland och Sverige ansöker om medlemskap? Vissa medlemsstater på södra flanken kanske skulle känna att uppmärksamheten skiftar från deras angelägenheter till nordligare breddgrader. Samtidigt kan det förekomma oro för att Finland med en lång gräns mot Ryssland och med sin historia försöker finna ett modus vivendi med sin stora granne och därmed hämma ansträngningar att stå emot Moskva mer bestämt. Vissa kan också anse att om Finland/Sverige som medlem/medlemmar leder till ökade spänningar i Europa, skapar alliansen fler problem än den kan lösa. Således kan de tycka att det är bättre att låta saker vara som de är. Andra medlemmar kan känna tvekan inför att lämna artikel 5-garantier till ett land med ett så pass utsatt geografisk läge som Finland. Detta argument framförs ibland i fråga om möjligheten att bara Finland blir medlem. Det är emellertid ett faktum att farhågorna inför ett finländskt och svenskt medlemskap är små inom alliansen; med andra ord ligger acceptabiliteten på en hög nivå, även om åsikterna om önskvärdheten inte är lika klart uttalade. Under våra möten framgick det att det anses vara politiskt och strategiskt problematiskt om bara Sverige går med, trots de operativa fördelarna. Detta beror på att Finland i så fall blir isolerat. I Finlands fall ses kombinationen av demonstrerat allvar på det militära området och bevisliga framgångar när det gäller att hantera landets "ryska agenda" som en tillgång, även om varje beståndsdel kan leda till invändningar av den typ som nämns ovan.

Båda länderna anses vara fullfjädrade västländer som bevisligen klarar av att vara EU-medlemmar och Natopartner. Inom alliansen skulle de vara mindre omtvistade än Natos östutvidgning efter kalla kriget.

Under rådande politiska och strategiska omständigheter anser vi sannolikheten vara låg för att Nato stänger dörren för ytterligare utvidgningar, men möjligheten måste nämnas, om inte för annat så för de potentiellt allvarliga följderna för Finland (och Sverige). Dessutom har något liknande redan skett i fråga om EU:s utvidgningsprocess, som har bromsat in dramatiskt de senaste åren utan klara utsikter för en nära förestående utvidgning till kandidatstaterna på västra Balkanhalvön. Om Nato börjar tillämpa den stängda dörrens politik (*Torschluss*) kommer Finland inte att kunna använda möj-



ligheten till medlemskap eller ett faktiskt Natomedlemskap som ett verktyg för att bemästra det oundvikliga geopolitiska dilemma som dess oförutsägbara granne utgör. Finlands uppsättning av tillgängliga politiska valmöjligheter skulle reduceras. I dagens läge finns det inga krav på *Torschluss* inom Nato, men detta kan komma att förändras med tiden om Förenta staternas åtaganden i Asien leder till att landet minskar sitt engagemang i Europa.


I egenskap av flankstat kan Finland också lära något av Turkiets erfarenheter. Det landet hade en lång gemensam gräns med Sovjetunionen (Georgiska, Armeniska och Azerbajdzjanska SSR) och godkändes som medlem av Nato 1952 under Koreakriget, dvs. i ett mycket spännande internationellt läge. Landets territorium var ungefär lika stort som Finlands och Sveriges, omkring 800 000 km<sup>2</sup>. Det finns emellertid flera skillnader mellan de två fallen. Det fanns ett brett samförstånd i Turkiet om landets vilja att bli alliansmedlem på grund av Rysslands historiska anspråk på kontroll över de turkiska sunden. Många av Natos grundarländer såg Turkiet som en del av Mellanöstern som möjligen kan leda till att resurser dirigeras om från de nordliga och centraleuropeiska områdena. Ett starkt åtagande i Koreakriget (med en framstående fullt utrustad turkisk brigad) och den första överbefälhavaren för Natostyrkorna i Europa (SACEUR), general Eisenhower<sup>9\*</sup>, var de två avgörande faktorerna när det beslutades att Turkiet skulle accepteras som medlem. Det är värt att notera att Sovjetunionen, som 1946 hade försökt säkra rätten att kontrollera sunden, inte reagerade med någon nämnvärd styrka i fråga om Turkiets (och Greklands) Natointräde.

Utöver de politiska återverkningarna skulle en ansökan från Finland dra uppmärksamhet till hur viktiga vissa geografiska områden i Ryssland är, nämligen dels S:t Petersburg, dels Murmansk och Archangelsk.

S:t Petersburgregionen har alltid ända sedan grundandet 1703 varit en känslig fråga och bidragit till flera krig mellan Ryssland och först Sverige och sedan Finland. I dag är regionen Rysslands näst största ekonomiska motor och den av de större regionerna som ligger närmast gränsen till Nato. Avståndet från finska gränsen till S:t Petersburg är mindre än 200 km.

Den andra regionen i Ryssland där närhet till Nato skulle anses vara en särskilt känslig fråga är Kolahalvön, fortfarande det enda bassystem där Ryssland har andraslagsförmåga med kärnvapenbärande ubåtar och med

9 \* Innan general Eisenhower blev kandidat i presidentvalet i november 1952.




Murmansk på mindre än 200 kilometers avstånd från finska gränsen. Murmanskområdet var inte mindre viktigt under kalla kriget och förblir väsentligt för Rysslands anspråk på status som stor kärnvapenmakt. Kärnvapen fyller en mycket synlig funktion i Rysslands försvarsstrategi och försvarspolitik. Även om Finland skulle påta sig självpålagda restriktioner på samma sätt som Norge i fråga om utplaceringen av kärnvapen och utländska styrkor på sitt territorium, skulle Ryssland försöka stärka sina trupper i norr för att skydda Murmansk- och Archangelskregionen och landkommunikationerna med resten av landet (se kapitel 2). Såsom påpekats ovan skulle detta i sin tur kunna leda till en diskussion om Natos närvaro i Finland, vilket skulle kollidera med ensidiga åtaganden enligt norsk modell från Finlands sida.

Man kan påstå att eftersom Ryssland har klarat av närheten till Nato i Murmansk relativt länge kan landet göra det också om Finland är med i alliansen. Men från rysk synpunkt kan det finnas en skillnad mellan de två fallen. De kärnvapenbärande ubåtarna vid Kolahalvön och det faktum att Barents hav och Arktiska oceanen blir allt viktigare ekonomiskt är frågor som har blivit aktuella först långt efter det att alliansen grundades. Ett finländskt medlemskap skulle kunna tolkas som om alliansen försöker komma närmare Kolahalvön.

Finlands territorium skulle vara viktigt vid en konflikt runt Östersjön, men Rysslands strategiska problem skulle förvärras om också Sverige ansöker om medlemskap. Om Nato kan använda både finskt och svenskt territorium utan begränsning vid en sådan konflikt har alliansen klart förbättrade utsikter att lyckas hantera fientligheter mellan Ryssland och en eller två baltiska stater. Det är svårt att uppskatta hur mycket ett finländskt och svenskt medlemskap skulle förändra de angränsande militära regionernas strategiska betydelse för Rysslands del, jämfört med andra regioner, eftersom frågan med största sannolikhet är kopplad till de allmänna förhållandena mellan Ryssland och dess motståndare och till eventuella konflikter på annat håll. Man kan emellertid rimligen anta att mer resurser skulle allokeras till nordväst.

**MÖJLIG RYSK REAKTION.** Ryssland känner sig inte bekvämt med sig självt och världen. Under de senaste femton åren har Ryssland kommit att bli ett land som inte är tillfreds med läget och som ifrågasätter ordningen i Europa efter kalla kriget och till och med normerna och principerna i Helsingforsslutakten från 1975 och Parisstadgan från 1990. Landet anser att det missgynnas av tillståndet i Europa. Uppfattningen att Ryssland inte bara är en europeisk stat bland andra delas i stor utsträckning av den ryska eliten. Ryssland intar då en särställning och en revisionistisk ståndpunkt




där man kräver omförhandling av europeiska säkerhetsstrukturer och till och med ett erkännande av särskilda intressesfärer, med andra ord vetorätt mot en utveckling som inkräktar på de ryska intressena. Detta kan Finland inte godta av historiska skäl. I synnerhet anser Ryssland att en utvidgning av Nato är ett USA-styrt hot. Syftet anses vara att placera ut amerikanska militärbaser och styrkor närmare ryska gränsen för att tygla Ryssland.

Ryssland har en gemensam landgräns med 14 stater, från Nordkorea till Norge. Historiskt sett har landet haft genomträngliga gränser med få barriärer. Detta förklarar delvis Rysslands medfödda svåra relationer till sina grannar. Inte en enda postsovetjetisk konflikt har lösts. Alla fortsätter att gro och kallas frusna konflikter, och i de flesta fall garanterar de Moskva en viss rätt att övervaka (*droit-de-regard*) samtidigt som de hindrar ekonomiska och mänskliga kontakter med många slags följder.

Trots att Sovjetunionen aldrig fullt ut omfattade Finlands neutralitetspolitik har dagens Ryssland aldrig ifrågasatt Finlands integrering med västliga strukturer. I allmänhet förhåller sig Ryssland i likhet med Sovjetunionen skeptiskt till alla gråzonsordningar, inklusive neutralitet, alliansfrihet osv., och i synnerhet till närmare samarbete med Nato, som Ryssland i dagens läge anser vara en motståndare. Varje utvidgning av Nato skulle ses som en politisk förlust för Moskva. Detta sägs i den senaste uppdateringen av Rysslands nationella säkerhetsstrategi från december 2015. Där sägs det också att ytterligare utvidgningar av Nato och förflyttning av organisationens militära infrastruktur närmare den ryska gränsen utgör ett hot mot Rysslands nationella säkerhet. Vid ett finländskt medlemskap skulle den långa gemensamma gränsen bara understryka den geopolitiska förändringen.

En utveckling som innebär fortsatt samarbete med Nato, det fördjupade partnerskapet och rätten och möjligheten att ansöka om medlemskap samt en fördjupad militär integration med Sverige plus ett intensivt politiskt och militärt-tekniskt samarbete med Förenta staterna är något som Ryssland följer noga. Vanligen kommenteras detta dock på lägre nivå än regeringsnivå. Däremot skulle ett finländskt (och/eller svenskt) medlemskap i Nato utlösa en rysk reaktion. Den geopolitiska förändringen skulle vara alltför stor för att Moskva ska kunna ignorera den. De finsk-ryska relationerna skulle ta skada och den politiska reaktionen skulle bli skarp och sannolikt också "personlig", liksom när ett ryskt stridsflygplan sköts ner av det turkiska luftförsvaret i anknytning till konflikten i Syrien. Den oväntade och opåkallade gränskränkningen i norra Finland i slutet av 2015 är ett exempel på




Rysslands benägenhet att skapa problem, sedan dra maximal nytta av situationen och erbjuda sig att hantera problemet utan att nödvändigtvis lösa det. Ryssland kan också reagera genom att öka trycket på gränsen mot Baltikum. Ett försök att politiskt aktivera de etniska ryssar som bor i Finland kan också komma att övervägas. Stämningen under anslutningsprocessen skulle bli förgiftad och handeln skulle lida stort, i linje med vad som nu sker i tvisten mellan Turkiet och Ryssland. Den interna utvidgningsdebatten skulle ske mot bakgrund av att den traditionella bilaterala agendan hamnar i oordning. En sådan situation går dock att vända. Det visar Norges förmåga att som Natomedlem klara av en sådan ”rysk agenda”.

I de flesta fall har Sovjetunionen och Ryssland följt samma schema när det gäller en utvidgning av Nato: först motsätter man sig en utvidgning, ibland högröstat och åtföljt av politiska och ekonomiska påtryckningar, sedan följer tyst acceptans och slutligen en återgång till läget innan, *status quo ante*, i de diplomatiska och ekonomiska förbindelserna när utvidgningen väl är genomförd. Turkiet (1952), Förbundsrepubliken Tyskland (1955), utvidgningen av Nato till f.d. Tyska demokratiska republikens territorium (1990), Polen (1999) och de baltiska staterna (2004) är de utvidgningar som bäst passar in i detta mönster.<sup>10\*</sup> Ukraina och Georgien har varit undantagen från mönstret, vilket understrukits av tydliga och trovärdiga gränser på ett sätt som inte funnits där i de andra fallen.

**FÖRSVARSVILJA.** Viljan att försvara landet återspeglar den historiska identiteten och dess roll inom säkerhets- och försvarspolitik. I Finland har försvarsviljan alltid varit extremt hög och nått upp till cirka 80 procent. Omkring samma andel av varje åldersklass gör sin militärtjänst. Antagandet att medlemskap i Nato skulle försvaga denna vilja är och förblir ett antagande, men används inte desto mindre som ett argument i den finländska debatten.

Det är svårt att se någon direkt koppling mellan ett Natomedlemskap och försvarsviljan. Liksom nu kommer viljan sannolikt att bero på hur ansvarsfördelningen när det gäller att försvara landet anges inom politiken och i den politiska debatten. Utgångspunkten för medlemskap är nationellt försvar, som kommer att samordnas på Natonivå och stödas av gemensamma strukturer.

<sup>10</sup> \* Det är också värt att notera de aktuella måttfulla reaktioner som Montenegros pågående inträde i Nato gett upphov till. Även om Montenegro ligger utanför Rysslands militära räckhåll och är av liten militär betydelse i sig har det historiskt sett funnits starka känslomässiga, religiösa och politiska band mellan Ryssland och Montenegro. Politiskt och diplomatiskt sett har Rysslands politiska reaktion varit dämpad. Och Montenegro, som är ett populärt semestermål för välbärgade ryssar, har än så länge inte blivit föremål för ekonomiska sanktioner.



---

Den höga beredskapen att försvara Finland är väldokumenterad i opinionsundersökningar som har gjorts systematiskt i flera årtionden. Försvarsviljan har inte varierat i någon större omfattning när det säkerhetspolitiska läget har förändrats i norra Europa. Däremot är den senaste tidens utveckling i Ryssland och landets aggressiva hållning faktorer som påverkar försvarsviljan.

Finlands historia är den viktigaste förklaringen, dvs. arvet efter kriget, att ha överlevt och undgått ockupation. Denna oavbrutna militära tradition lever kvar i form av värnplikten; uppemot 80 procent av alla män fullgör sin värnplikt. På detta sätt har traditionen hållits levande bland befolkningen. Repetitionsövningar och det stora antalet reservister som anmält sig till FN-tjänstgöring och andra fredbevarande insatser har bidragit till att ytterligare stärka försvarsmaktens profil. Försvarsmaktens förmåga att modernisera och skaffa spjutspetsutrustning som F-18 Hornet-stridsflygplanen har ökat dess trovärdighet. Det enda sättet som officerare och underofficerare rekryteras på är fortfarande genom den allmänna värnplikten.

Ökat militärt samarbete med Sverige i allmänhet är fortsatt populärt. Det samma gäller fredsbevarande insatser. Värnpliktiga och reservister är också positivt inställda till manövrer med Natotrupper. Det är väldigt svårt att bedöma hur försvarsviljan kommer att påverkas av ett eventuellt finländskt Natomedlemskap.

**FINLAND OCH SVERIGE: GEMENSAMT ELLER SEPARAT?** Om bara Finland ansöker om medlemskap medan Sverige av egna skäl väljer att inte göra det, kommer Finlands strategiska läge att bli mycket utsatt. Landet skulle i en sådan situation bli en ensam strategisk utpost för Nato och som enda omedelbara landförbindelse med alliansen ha ett till stora delar obebott, bergigt och otillgängligt gränsområde i Norge högt uppe i norr. Det är svårt att tänka sig att alliansen ska kunna hjälpa Finland utan att använda svenskt territorium. Närvaron av ryska marina styrkor i Finska viken skulle kunna göra kontakten med det närmaste Nato-landterritoriet i Estland osäker.

En liknande ensidig svensk ansökan skulle kunna öka Finlands utsatthet i förhållande till Ryssland. Sådana överväganden var viktiga för den svenska regeringen under kalla kriget, då frågan om att gå med i Nato avvisades eftersom ett medlemskap skulle kunna komplicera Finlands förhållande till Sovjetunionen ytterligare – med påföljande mångahanda effekter på Sverige. “Tillbaka till framtiden” är en situation som ingen svensk regering skulle se fram emot utan oro. Sverige skulle få en “Finlandsfråga” som landet för närvarande inte har.



En gemensam ansökan från Finland och Sverige skulle medföra en betydande förändring i den politiska geografin i Europa med åtföljande risk för åtminstone temporärt höjd spänning mellan Nato och Ryssland. Det alternativet är ändå strategiskt sett klart att föredra framför att bara Finland eller Sverige går med. Om Finland ensidigt närmar sig alliansen skapar det allvarliga logistiska problem för Nato och förstärker det problem som de baltiska staterna utgör, eftersom det inte skulle finnas någon faktiskt territoriellt nära grannskap mellan den nya medlemmen och alliansen. En ensidig svensk ansökan kan leda till att scenariot från kalla kriget återvänder, dvs. ett läge där Finland måste manövrera försiktigt för att hålla en rimlig balans mellan Ryssland och alliansen och lita på att Sverige fungerar som brygga. Detta skulle i sin tur leda till allvarliga diplomatiska och andra utmaningar för Stockholm.

En finländsk – och svensk – ansökan om medlemskap i alliansen är en fråga av stor strategisk betydelse, inte bara för de eventuella ansökarländerna, utan också för alliansen. Det är i själva verket en fråga om den grundläggande nationella strategin som måste övervägas noggrant. Det sker sällan att små länder ändrar huvudlinjerna i sin utrikespolitik. De är mer beroende av kontinuitet än större makter. Varje förändring kräver också samförstånd inom landet för att den ska vinna legitimitet hemmavid och utomlands.



# SLUTSATS

Vi vill avslutningsvis understryka följande:

**VATTENDELARE.** För det första skulle ett beslut att gå med i Atlantpakten och dess artikel 5-åtaganden om ett kollektivt försvar helt omvandla Finlands övergripande säkerhetspolitik, särskilt relationen till Ryssland. Paradoxalt nog skulle de mest genomgripande effekterna inte ske inom militärpolitiken och de militära arrangemangen: medlemskap i Nato skulle inte föra med sig ett uppenbart avsteg från Finlands långvariga praxis att ha ett värnpliktsbaserat territoriellt försvar. Omläggningen skulle vara geopolitisk och strategisk till sin natur och exempelvis lika betydelsefull som Sveriges beslut att bli neutralt för omkring tvåhundra år sedan eller Polens beslut att gå med i Nato i slutet av 1990-talet. Det rörde sig om väl avvägda beslut som omvandlade dessa staters position som politiska och strategiska aktörer. Med andra ord vore ett beslut att gå med i Nato inte bara ytterligare en utvidgning av Finlands allt närmare förbindelser med Nato.

**VAL AV TIDPUNKT.** För det andra är valet av tidpunkt det väsentliga när det gäller länders säkerhet. Inga beslut ska heller fattas i all hast. En anslutningsprocess bör bygga på ett samförstånd mellan parterna om att det är ett långsiktigt åtagande och att det skulle kunna bli svårt att ansöka om medlemskap när en strategisk storm har brutit ut. Ett beslut att fortsätta på den valda vägen med ett samarbete med Nato som inbegriper allt utom medlemskap bör ses i samma ljus. Möjligheten att ansöka om medlemskap är fortsatt ett verktyg för att hantera det geopolitiska dilemma som en oförutsägbar granne innebär.

**GEMENSAM ANSÖKAN.** Slutligen fick vi upprepade gånger bekräftelse på påståendet att effekterna av ett eventuellt Natomedlemskap skulle vara betydligt mer gynnsamma för Finlands vidkommande om Finland och Sverige fattar beslut om medlemskap samordnat än om bara Finland går med. På samma sätt skulle ett svenskt beslut att ansluta sig till Nato och ett finländskt beslut att stå utanför leda till ett isolerat och utsatt läge för Finland.



# BEDÖMARNÄ

## Mats Bergquist

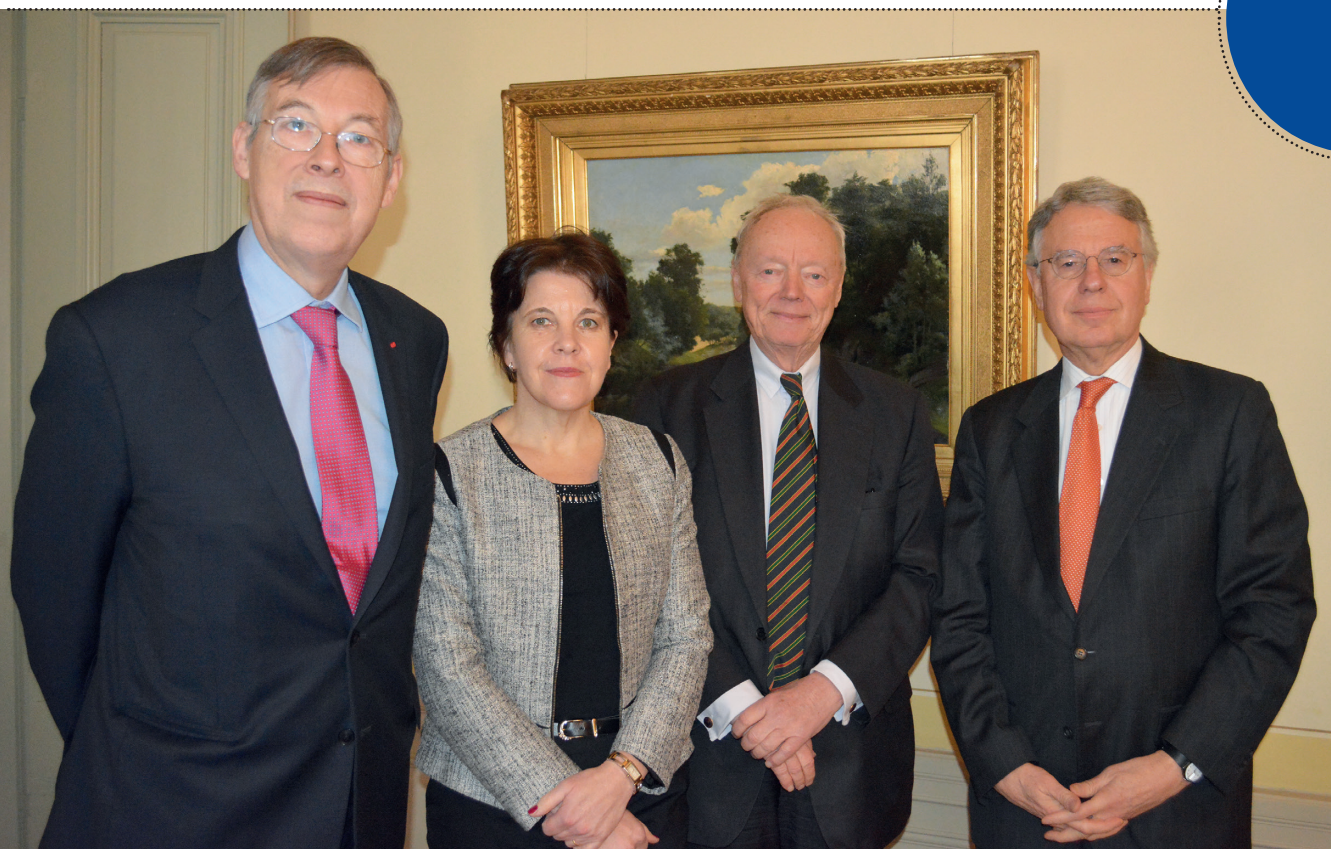
Mats Bergquist är en svensk före detta diplomat. Han pensionerades från den svenska utrikesrepresentationen 2005 efter att ha tjänstgjort bland annat som ambassadör i Tel Aviv, Helsingfors och London. Efter pensioneringen var Bergquist kansler för Växjö universitet, ordförande för Utrikespolitiska institutets styrelse och medlem i Kungliga Krigsvetenskapsakademiens styrelse. Han har skrivit sex böcker och cirka 150 essäer och artiklar, de flesta om svenska och internationella säkerhetsfrågor. Mats Bergquist har en filosofie doktorsexamen från Lunds universitet och utnämndes till docent i statsvetenskap vid samma universitet 1970.

## François Heisbourg

François Heisbourg är ordförande för rådet för Centret för säkerhetspolitik i Genève och för Internationella institutet för strategiska studier med säte i London. Han är specialrådgivare för Fondation pour la Recherche Stratégique i Paris. Hans karriär innefattar regeringsposter och poster inom försvarsindustrin och den akademiska världen. Han har suttit i ett antal blue-ribbon-organ (senast i Vitboken om försvar och nationell säkerhet, Commission on Nuclear Non-Proliferation and Disarmament, Internationella Balkankommissionen, Europeiska kommissionens högnivågrupp för säkerhetspolitisk forskning. Han har publicerat sig flitigt om försvars- och säkerhetsfrågor och samarbetar ofta med både specialiserade och allmänna medier i sådana frågor.

## René Nyberg

René Nyberg, ([www.anselm.fi](http://www.anselm.fi)) är en finsk före detta diplomat. Han lämnade det finska utrikesministeriet 2008 efter att ha tjänstgjort bland annat som ambassadör i Wien (OSSE), Moskva och Berlin. Därefter blev han VD för East Office of Finnish Industries (2008–2013). Han har tidigare tjänstgjort som biträdande sekreterare för den parlamentariska försvarskommittén (PPK III) 1981.

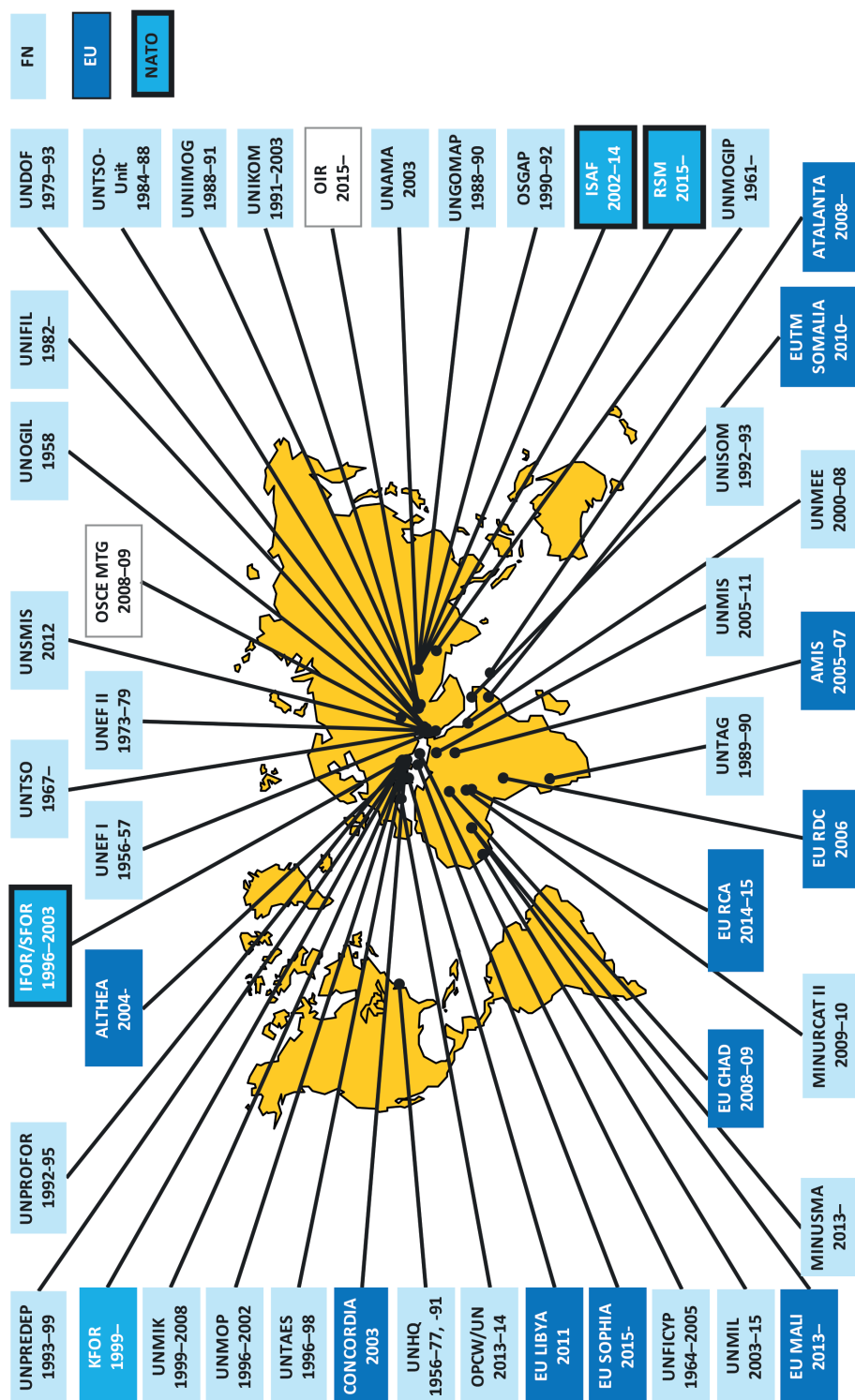


*François Heisbourg, Teija Tiilikainen, Mats Bergquist, René Nyberg. Foto: Irmeli Viinanen.*

## **Teija Tiilikainen**

Teija Tiilikainen är direktör för Utrikespolitiska institutet i Finland (FIIA). Innan hon utnämndes år 2010 var hon direktör för Nätverket för Europaforskning vid Helsingfors universitet. Hon har även tjänstgjort som statssekreterare vid det finska utrikesministeriet 2007–2008. År 2015 var Teija Tiilikainen medlem i högnivåpanelen för europeisk säkerhet som ett gemensamt projekt, vilken leddes av ambassadör Wolfgang Ischinger. Hon är även medlem i Europeiska kommissionens högnivågrupp för GSFP-relaterad forskning (2015–2016) och var medlem i Konventionen om Europas framtid 2002–2003. Hon har publicerat sig flitigt i frågor som anknyter till Europeisk integration och säkerhetspolitik.

## Karta över Finlands internationella insatser sedan 1956 -



# Listan över operationerna

<b>AMIS</b>	African Union's Enhanced Mission to Sudan / Darfur
<b>EUTM Somalia</b>	European Union Training Mission Somalia
<b>IFOR/SFOR</b>	Implementation Force/Stabilisation Force
<b>ISAF</b>	International Security Assistance Force
<b>KFOR</b>	Kosovo Force
<b>MINURCAT II</b>	Second Mission in the Central African Republic and Chad
<b>MINUSMA</b>	Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
<b>OIR</b>	Operation Inherent Resolve
<b>OPCW/UN</b>	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons/ United Nations Joint Mission
<b>OSCE MTG</b>	Organization for Security and Co-operation in Europe Mission to Georgia
<b>OSGAP</b>	Office of the Secretary-General in Afghanistan and Pakistan
<b>RSM</b>	Resolute Support mission
<b>UNAMA</b>	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
<b>UNDOF</b>	United Nations Disengagement Observer Force
<b>UNEF I</b>	First United Nations Emergency Force
<b>UNEF II</b>	Second United Nations Emergency Force
<b>UNFICYP</b>	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
<b>UNGOMAP</b>	United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan
<b>UNHQ</b>	United Nations Headquarters
<b>UNIFIL</b>	United Nations Interim Force in Lebanon
<b>UNIIMOG</b>	United Nations Iran–Iraq Military Observer Group
<b>UNIKOM</b>	United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission
<b>UNISOM</b>	United Nations Operation in Somalia
<b>UNMEE</b>	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
<b>UNMIK</b>	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
<b>UNMIL</b>	United Nations Mission in Liberia
<b>UNMIS</b>	United Nations Mission in Sudan
<b>UNMOGIP</b>	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan
<b>UNMOP</b>	United Nations Mission of Observers in Prevlaka
<b>UNOGIL</b>	United Nations Observation Group in Lebanon (UNOGIL)
<b>UNPREDEP</b>	United Nations Preventive Deployment Force
<b>UNPROFOR</b>	United Nations Protection Force
<b>UNSMIS</b>	United Nations Supervision Mission in Syria
<b>UNTAES</b>	United Nations Transitional Authority in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium
<b>UNTAG</b>	United Nations Transition Assistance Group
<b>UNTSO</b>	United Nations Truce Supervision Organization







4041 0017  
Printed matter





UTRIKESMINISTERIET